



ARJA-TUULIKKI WILÉN

Luottamus alueellisen yhteistyön
haasteena ja mahdollisuutena

Tapaustutkimus seudullisen palvelun kehittamisestä
Kaakkois-Suomessa 2003-2006



AKATEEMINEN VÄITÖSKIRJA

Esitetään Tampereen yliopiston
kauppa- ja hallintotieteiden tiedekunnan suostumuksella
julkisesti tarkastettavaksi Tampereen yliopiston
Paavo Koli -salissa, Kanslerinrinne 1, Tampere,
29. päivänä elokuuta 2008 klo 12.

English abstract

TAMPEREEN YLIOPISTO

AKATEEMINEN VÄITÖSKIRJA
Tampereen yliopisto
Yhdyskuntatieteiden laitos

Myynti
Tiedekirjakauppa TAJU
PL 617
33014 Tampereen yliopisto

Kannen suunnittelu
Juha Siro

Acta Universitatis Tamperensis 1335
ISBN 978-951-44-7411-8 (nid.)
ISSN 1455-1616

Puh. (03) 3551 6055
Fax (03) 3551 7685
taju@uta.fi
www.uta.fi/taju
<http://granum.uta.fi>

Acta Electronica Universitatis Tamperensis 750
ISBN 978-951-44-7412-5 (pdf)
ISSN 1456-954X
<http://acta.uta.fi>

Tampereen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print
Tampere 2008

ESIPUHE

Prosessitutkijan tehtävän vastaanottaminen huhtikuussa 2003 muodostui näin taaksepäin katsottuna tärkeäksi taitekohdaksi jatko-opinnoilleni. Sitoutuminen useaksi vuodeksi seudullisten palveluiden kehittämishankkeen arviointiin johdatti minut uusien ilmiöiden ja kysymysten äärelle. Tiedon murusten löytäminen johdatti taasen uusiin kysymyksiin, joihin löysin mielestäni tyydyttäviä vastauksia toistuvasti aluetieteen parista. Alueellinen yhteistyö näyttäytyi minusta vielä selvittämättömältä ja yksityiskohtaista tutkimusta edellyttävältä aiheelta, mikä johdatti minut tekemään nyt käsillä olevaa väitöskirjatutkimusta.

Keräsin kehittämishankkeen aikana vuosina 2003–2006 laajamittaisen tutkimusaineiston prosessiarviointia varten toimiessani projektitutkijana Kaakkois-Suomen sosiaalipäivystyshankkeessa. Tästä aineistosta tutkin alueellista yhteistyötä vuodesta 2004 lähtien vapaa-ajallani. Illat, viikonloput, lomat, pyhät ja toisinaan myös yöt vierähtivät väitöskirjatutkimuksen parissa, kun arkisin tein soveltavaa tutkimusta muista aihepiireistä. Varsin usein tutkimus oli laulun sanoja mukailleen ”*ensimmäinen aatoksissain, miete myös viimeinen*”. Luottamuksen löytäminen yhteistyön ydinkategoriaksi oli minulle tutkimuksen palkitseva huippuhetki, minkä tuloksia raportoin tässä julkaisussa.

Vaikka väitöskirjatutkimuksen tekeminen oli suurelta osin yksin työskentelyä, sen onnistuminen edellytti yhteistyön tekemistä useiden eri tahojen ja henkilöiden kanssa. Kiitän Tampereen yliopistoa, Kauppa- ja hallintotieteiden tiedekuntaa sekä Yhdyskuntatieteiden laitosta henkilökuntineen joustavien jatko-opintojen edellytysten luomisesta. Kiitos väitöskirjan käsikirjoituksen esitarkastajille dosentti Kaija Majoiselle ja dosentti Torsti Hyyryläiselle tarkoista ja oivaltavista lausunnoista, jotka ohjasivat minua tarkentamaan sekä täydentämään käsikirjoitusta. Antoisat ohjauskeskustelut professori Markku Sotaraudan kanssa muodostuivat väitöskirjatyön aikana kerta toisensa jälkeen tutkimuksen käännekohtiksi. Kiitän lisäksi rakentavasta palautteesta ja luottamuksesta työskentelyn kaikissa vaiheissa.

Kaakkois-Suomen sosiaalipäivystyshankkeen aikana useat henkilöt tekivät toiminnallaan mahdolliseksi laajamittaisen aineiston keräämisen. Haluan kiittää siitä erityisesti seuraavia ohjausryhmän jäseniä ja yhteyshenkilöitä: Anne Hujala (ylitarkastaja, Sosiaali- ja terveysministeriö), Marja Kaasalainen (lääkinsosiaalitarkastaja, Etelä-Suomen lääninhallitus), Matti Vuorinen (läänin poliisiylitarkastaja, Etelä-Suomen lääninhallitus), Marja-Liisa Grönvall (sosiaalijohtaja, Kotkan kaupunki), Anna Liakka (vt. sosiaalijohtaja, Kotkan kaupunki), Päivi Ahonen (sosiaalijohtaja, Joutsenon kaupunki), Juhani Seppälä (sosiaali- ja terveystoimen asiantuntija, Kaakkois-Suomen hätäkeskus), Antero Rossi (ylikomisario, Kouvola kihlakunnan poliisilaitos), Marja Kosonen (sosiaalipalvelujen johtaja, Lappeenrannan kaupunki), Raija Kojo (lastensuojelutyön päällikkö, Lappeenrannan kaupunki), Sakari Laari (sosiaalijohtaja, Kouvolan kaupunki), Nina Korpelainen (sosiaalijohtaja, Kuusankosken kaupunki), Olli Hokkanen (osastonhoitaja, Kymenlaakson sairaanhoitopiiri), Anita Sipilä (kehitysjohtaja, Kaakkois-Suomen sosiaalialan osaamiskeskus), Sisko Seppälä (sosiaalityöntekijä, Kotkan kaupunki), Ulla Huhtalo (sosiaalityöntekijä, Lappeenrannan kaupunki), Minna Paasonen (sosiaaliohjaaja, Kouvolan kaupunki), Satu Husu (vanhempi konstaapeli, Lappeenrannan kihlakunnan poliisilaitos), Kai Alhanen (kouluttaja, Aretai koulutusosuuskunta).

Lisäksi kiitän projektipäälliköitä Pirjo Koskista ja Eija Rommia sekä Kymenlaakson ammattikorkeakoulun ja Hyvinvoinnin tutkimus- ja kehittämiskeskuksen henkilökuntaa hankehallinnointiin liittyvästä yhteistyöstä ja työtoveruudesta projektin aikana. Suuren kiitoksen osoitan teille kaikille kaakkoissuomalaisille nimeltä mainitsemattomille yhteistyökumppaneille, jotka olitte yhdessä tekemässä kanssani sosiaalipäivystyshanketta.

Väitöskirjatyöstä irrottautumisessa sekä siinä tukemisessa perheellä, ystävillä ja sukulaisilla on ollut tärkeä merkitys. Kiitän rakkaita vanhempiani Aila ja Jorma Wiléniä taustatuesta ja myötä elämisestä. Suurimmat kiitokseni osoitan lapsilleni Ilkka ja Esa Suntiolle kärsivällisyydestä, kannustuksesta sekä elämän ilosta, väitöskirjatyön jokaisena päivänä.

Haminassa 14.7.2008

Arja-Tuulikki Wilén

TIIVISTELMÄ

LUOTTAMUS ALUEELLISEN YHTEISTYÖN HAASTEENA JA MAHDOLLISUUTENA

Tampereen yliopisto. Kauppa- ja hallintotieteiden tiedekunta. Yhdyskuntatieteiden laitos. Aluetiede. Väitöskirjatutkimus.

Julkisen sektorin hallinnossa siirtyminen hallinnointiajatteluun on siirtänyt politiikan tekemisen painopistealuetta paikallisella tasolla tehtävään kehittämistyöhön. Paikallisen politiikan tekemisen lisääntyminen asettaa uusia haasteita yhteistoimintaprosessien laadulle politiikkaprosessien menestyksen tekijänä. Tässä tutkimuksessa tutkittiin alueellisen yhteistyön haasteita ja mahdollisuuksia analysoimalla yksityiskohtaisesti monivuotisen kehittämishankkeen aikana kerättyä aineistoa. Tapaustudkimukseksi muodostui case sosiaalipäivystys, jossa kolmelle alueelle luotiin vuosina 2003–2006 seudulliset sosiaalipäivystyspalvelut. Kehittämishankkeessa yhteistyö ylitti sektorirajat (mm. sosiaalityön, poliisin ja hätäkeskuksen välillä). Yhteistyö oli sekä vertikaalista että horisontaalista, toimijoiden tehdessä yhteistyötä eri tavoin (mm. kokoukset, koulutukset) sekä verkostoin yhteisillä foorumeilla että yksittäisissä organisaatioissa.

Alueellinen yhteistyö kehittämishankkeen aikana oli käsitteellistetty politiikka-verkoston (Kickert, Klijn & Koppenjan 1997a) jäsenten väliseksi yhteistyöksi politiikkaprosessin (Klijn & Teisman 1997) aikana. Tavoitteena tutkimuksessa oli tutkia aineistolähtöisesti yhteistyön dynamiikan taustalla mahdollisesti vaikuttavia tekijöitä. Tutkimusta ohjasi tutkimuskysymys: *Mitkä olivat alueellisen yhteistyön haasteet ja mahdollisuudet kehittämishankkeen aikana?*

Tutkimusaineisto muodostui alueellisilla foorumeilla (koulutukset, kokoukset) nauhoitetuista keskusteluista ja teemahaastattelusta sekä dokumenteista (muistiinpanot kenttäkäynneiltä, kokousmuistiot, sähköpostiviestien tulosteet). Laadullisessa, aineistolähtöisessä analyysissä hyödynnettiin tietokoneavusteisia ohjelmia (SPSS, Atlas.ti). Nelivaiheisessa analyysissä tunnistettiin luottamukseksi nimetty ydinkategoria, joka kokosi yhteen alueellisen yhteistyön haasteet ja mahdollisuudet kehittämishankkeen aikana.

Tutkimustulokset luottamuksesta alueellisen yhteistyön haasteena ja mahdollisuutena jakautuivat kolmeen toisiinsa liittyvään alakategoriaan: luottamuksen kohteisiin, lähteisiin ja vaikutuksiin politiikkaprosessin aikana. Sekä sosiaaliset (mm. Putnam 1995) että abstraktit (mm. Giddens 1971) luottamuksen kohteet osoittautuivat myös epäluottamuksen kohteiksi. Kehittämishankkeen etenemiselle keskeiseksi muodostui verkoston jäsenten luottamus ja epäluottamus seutuyhteistyötä, kehittämistä ja tulevaisuutta kohtaan. Muut luottamuksen lähteet liittyivät muun muassa yhteistyökumppanin tuntemiseen, tietoon, oikeudenmukaisuuteen, päätöksentekoon ja vallankäyttöön.

Luottamuksella oli sekä positiivisia että negatiivisia vaikutuksia alueelliseen kehittämistyöhön. Vaikutus ilmeni luottamuskäyttämisen kautta välittyneenä. Positiiviset vaikutukset ilmenivät kehitettävän palvelun korkeana laatuna, mikä perustui alueellisen verkoston jäsenten oppimiseen ja käytäntöjen ja toimintojen

kehittämiseen. Luottamuksella oli myös negatiivisia vaikutuksia, jotka yhdessä epäluottamuksen kanssa lisäsivät transaktion kustannuksia kehittämistyön kustannustehokkuuden heikkenemisen johdosta. Alueellisessa kehittämistyössä luottamuksen merkitys korostui erityisesti epäluottamuksen kohdalla, koska se levisi herkästi spatiaalisesti organisaatiosta toiseen, politiikkaverkostoihin ja yli aluerajojen.

Tutkimustulosten pohjalta tutkimuksessa hahmotellaan suuntaviivoja uudelle alueellisen luottamuksen teorialle, joka rakentuu luottamuksen lähteiden, kohteiden ja vaikutusten käsitteellistämisen kautta. Alueellisen luottamuksen teoriassa luottamus nähdään moniulotteisen yhteistyön keskiössä, missä se vaikuttaa sekä verkoston johtajien että asiakastyöntekijöiden väliseen yhteistyöhön ja yhteistyöhön alueellisten kehittäjäorganisaatioiden sisällä.

Tutkimuksen tulokset suuntaavat uusia haasteita ja mahdollisuuksia verkostojen ja luottamuksen teorian sekä post-positivistisen politiikka-analyysin metodologian edelleen kehittämiseen. Johtopäätökset suuntaavat haasteita ja mahdollisuuksia myös kehittämistyön käytännöille. Luottamuksen merkityksen tunnistaminen luo uusia mahdollisuuksia myös alueilla tehtävän kehittämistyön edistämiseen. Kehittämisen käytännöissä korostuu verkostojen johtajien rooli luottamuksen edistämisessä, mitä tutkimuksessa tarkastellaan luottamussensitiivisen johtamisen näkökulmasta. Luottamuksen edistäminen paikallisessa kehittämistyössä näyttäytyy tärkeänä. Sen myötä alueiden käyttöön saadaan paikallisten asiantuntijoiden osaaminen, mikä edistää kustannustehokasta innovatiivisten ratkaisuiden luomista alueilla tehtävän kehittämistyön hyväksi.

Asiasanat: Luottamus, yhteistyö, politiikkaverkosto, politiikkaprosessi

ABSTRACT

TRUST AS A CHALLENGE AND POSSIBILITY FOR REGIONAL COLLABORATION

University of Tampere. Faculty of Economics and Administration. Department of regional studies. Dissertation

The transformation in public administration has turned from procedures of governing to governance, which has highlighted the importance of local developmental activities in public policy-making. This has led to an increase of collaborative ventures in policy processes. More than ever before, the success of local policy-making depends on the quality of collaboration among local actors. In this research, the challenges and possibilities for regional collaboration are explored through detailed analysis of wide-ranging data, gathered during a long standing developmental project. In this project (2003–2006), case social duty, the collaboration among regional authorities consisted of cross-sector collaboration (e.g. between social services, the police, an emergency call centre); collaboration among public, private and 3rd sector representatives; and collaboration both horizontally and vertically between participants in regional networks. It was expressed in various regional forums (e.g. meetings, common seminars) and in each organization involved in the venture.

Regional collaboration was defined broadly by utilizing the concepts of policy networks and policy processes (Kickert, Klijn & Koppenjan 1997a), and by describing the collaboration between participants in the project. The research task was to explore regional collaboration in detail through data analysis similar to grounded theory. One research question was set to guide the research process: What were the challenges and possibilities for regional collaboration during the developmental venture?

The data consisted of recorded conversations in regional forums (meetings, in-service training seminars), theme-based active interviews, and various documents (field reports, memorandums, and printed e-mails). The qualitative data-based analysis was conducted by utilizing software (SPSS, Atlas.ti). Through four phases of analysis, one core category was found that combined all the identified challenges and possibilities in the data. Trust was named the core concept of the research.

Trust as a key result of the study was divided into three interconnected categories: objects of trust, sources of trust, and consequences of trust. The results revealed that both the social (e.g. Putnam 1995) and abstract (e.g. Giddens 1971) objects of trust were objects of distrust as well. The abstract objects of trust, trust in regional collaboration, developmental work and the future, affected the success of the developmental process. The sources of trust were related to experiences, expectations, familiarity, knowledge, fairness, decision-making, and exercising of power.

Trust had both positive and negative consequences on the developmental project. The consequences appeared through trusting behaviour of the involved participants. The positive effects were shown in the high quality of the developed service, which was a result of collaborative learning and developmental work directed to local collaborative

procedures and activities. The negative consequences increased the transaction costs of the developmental venture. The results revealed essential characteristics of trust affecting local developmental collaboration. Trust, especially mistrust, expands quite rapidly in a spatial manner from one organization to another, to local networks, from one network to another, crossing regional borders.

The research results provide a direction for a new theory on regional trust, which is based on sources, objects and consequences of trust. Trust has been preliminarily interpreted as a core element in complex and versatile regional collaboration, affecting the collaboration in common forums between network managers, employees, and inside regional developmental organizations.

The research results stress new challenges and possibilities in regional collaboration, both in practical and theoretical-methodological terms. Further development of the theory requires extensive exploration of even more wide-ranging regional collaboration. The utilized method of qualitative data-based analysis opens up new methodological possibilities in post-positivist policy analysis. The practical conclusion highlights the role of network managers in applying trust-sensitive strategies for diminishing negative consequences of trust and mistrust, and for utilizing the potential positive consequences of trust.

Keywords: Trust, collaboration, policy networks, policy processes

SISÄLLYS

1. Johdanto	9
2. Alueellinen yhteistyö tutkimuksen kohteena	14
2.1 Tutkimustehtävä	14
2.2 Kaakkois-Suomen sosiaalipäivystyshanke	21
2.2.1 Todellinen uudistusprojekti	21
2.2.2 Tutkijan rooli kehittämishankkeessa	30
3. Tutkimuksen teoreettinen kehys ja ydin	36
3.1 Policy-verkostonäkökulma yhteistyöhön	36
3.2 Policy-prosessinäkökulma kehittämiseen	44
3.3 Luottamus: Tutkimuksen ydinkäsite	50
4. Metodologiset ratkaisut	58
4.1 Tutkimusote	58
4.2 Tutkimusaineisto ja sen kerääminen	62
4.3 Aineistolähtöinen analyysi	67
4.4 Tulosten raportointi	82
5. Luottamus alueellisessa yhteistyössä	83
5.1 Luottamuksen kohteet yhteistyössä	84
5.1.1 Sosiaalinen vuorovaikutus	84
5.1.2 Abstraktit luottamuksen kohteet	91
5.2 Luottamuksen lähteet yhteistyössä	96
5.3 Luottamuksen vaikutukset	109
5.3.1 Luottamuskäyttäytyminen	110
5.3.2 Luottamuksen vaikutus kehittämistyöhön	122
5.4 Suuntaviivoja alueellisen luottamuksen teorialle	134
6. Johtopäätöksiä ja pohdintaa	148
6.1 Tutkimuksen luotettavuus	148
6.2 Teoreettinen ja metodologinen relevanssi	156
6.3 Käytännöllinen relevanssi	163
Lähteet	173
Liitteet	189

LUETTELO KUVIOISTA, TAULUKOISTA JA LIITTEISTÄ

KUVIO 1. Kehittämiprojektien neljä tyyppiä	27
KUVIO 2. Luottamus alueellisen yhteistyön ydinkategoriana	81
KUVIO 3. Luottamuksen primaarinen ja sekundaarinen vaikutus	110
KUVIO 4. Luottamuksen muodostumisen prosessi	142
KUVIO 5. Luottamuksen ja epäluottamuksen kehät	145
KUVIO 6. Luottamus alueellisen yhteistyön keskiössä	147
KUVIO 7. Seudullisten palveluiden yhteistoiminta-alueet	189
TAULUKKO 1. Organisaation ja verkoston johtamisen eroja	40
TAULUKKO 2. Poliittikkaverkostojen kaksi tyyppiä	42
TAULUKKO 3. Kaksi hallinnan näkökulmaa julkisen politiikan tekemiseen	45
TAULUKKO 4. Nauhoittamalla kerätty aineisto	64
TAULUKKO 5. Muistiinpanoilla kerätty keskusteluaineisto	66
TAULUKKO 6. Aineistona käytetyt dokumentit	67
TAULUKKO 7. Analyysin toteutuksen vaiheet tavoitteineen	72
TAULUKKO 8. Luottamus vai valta yhteistyön perustana	107
TAULUKKO 9. Luottamuksen käsite alueellisessa yhteistyössä	134
TAULUKKO 10. Luottamuksen kohteet alueellisessa yhteistyössä	137
TAULUKKO 11. Luottamuksen lähteet alueellisessa yhteistyössä	139
TAULUKKO 12. Luottamuksen vaikutus käyttäytymiseen	144
TAULUKKO 13. Luottamuksen vaikutus kehittämistyöhön	169
TAULUKKO 14. Hankealueet ja kuntien asukasluvut	190
LIITE 1. Kaakkois-Suomen sosiaalipäivystyshankkeen perustietoja	189
LIITE 2. Avainhenkilöiden haastatteluiden teemat, kevät 2003	191
LIITE 3. Esimerkki dokumenttien analyysistä SPSS-ohjelmalla	193
LIITE 4. Esimerkki aineistolähtöisen analyysin välivaiheen tulok- sista	194
LIITE 5. Asiakasprosessin kehittämiseen liittyvän päätöksenteon aiheet	195

1. JOHDANTO

Yhteistyön tekeminen on välttämätöntä. Kyse on verkostoyhteiskunnan megatrendistä, joka on myös korvaamaton tiedon kulun, kilpailukyvyn säilyttämisen, prosessien etenemisen, sujuvien toimintojen ja generatiivisen kehittämisen elinehto. Yhteistyön tekeminen ei ole kuitenkaan ongelmatonta sovitettaessa yhteen erilaisia persoonia, asiantuntijoita, näkökulmia, kehittämistarpeita, resursseja ja tavoitteita. Tämä kompleksisuus lisääntyy entisestään yhteistyön laajentuessa laajalle maantieteelliselle alueelle, joka pitää sisällään erikokoisia kuntia, useita organisaatioita, toimialoja, ammattiryhmiä sekä henkilöitä. Kompleksisuudesta huolimatta yhteistyö alueilla voi johtaa uutta luovaan generatiiviseen kehittämiseen, mutta se voi johtaa myös yhteistyön ongelmien näkyvään kärjistymiseen. Mikä tai mitkä tekijät selittävät yhteistyön problematiikkaa tai onnistumisia? Väitöskirjatutkimuksessani esittelen tulkinnan, jonka mukaan luottamus ja epäluottamus ovat keskeisiä yhteistyön dynamiikkaan ja tuloksellisuuteen vaikuttavia tekijöitä.

Luottamuksella on tärkeä merkitys yhteistyössä yksilöiden, eri viranomaistahojen, kuntien ja eri organisaatioiden välillä. Se lisää aktiivista osallistumista kehittämistyöhön ja tiedon vaihtamista yli alue- ja organisaatorajojen sekä vaikuttaa positiivisesti innovatiivisten ratkaisuiden luomiseen ja kehittämisprosessien etenemiseen. Ilmiö toimii myös vastakkaiseen suuntaan. Epäluottamus ja luottamus vaikuttavat myös negatiivisesti yhteistyöhön. Luottamuksen tutkimuksella on pitkät perinteet, mutta paikallisessa kehittämistyössä sen merkitys on lisääntynyt politiikan tekemisen luonteen ja yhteistyön lisääntymisen johdosta. Monitoimijaisen yhteistyön määrä on lisääntynyt merkittäväällä tavalla 2000-luvun alkupuolelta tultaessa. Kunta- ja palvelurakenteen kehittäminen, seudullisen yhteistyön tutkimus- ja kehittämishankkeet (mm. Ahonen 2003; Sotarauta, Linnamaa & Viljamaa 1999), aluekeskusohjelma (Valovirta & Virtanen 2004) ja paikallisesti toteutetut hankkeet sekä strategiatyö ovat esimerkkejä toiminnoista, jotka ovat lisänneet alueellisten toimijoiden välistä yhteistyötä ja johtaneet uusien yhteistyöfoorumien luomiseen.

Paikallisella tasolla esiintynyt yhteistyön määrän lisääntyminen on heijastuma julkisen hallinnon muutoksesta. Ensinnäkin muutoksen tekijäksi muodostui Suomalaisessa

aluepolitiikassa siirtyminen 1980-luvun lopulla ohjelma-perustaiseen kehittämiseen, mikä muutti alueiden roolia. Alueita ei tarkasteltu enää pääasiallisesti tukialueina tai suunnittelun objekteina, vaan innovatiivisina ja omista lähtökohdista kehittämistoimintaa toteuttavina subjekteina. (Vartiainen 1998; ks. myös Sotarauta & Lakso 2001.) Toiseksi muutoksessa oli kyse hallinnon toimintatavan muutoksesta.

Länsimaissa on vallinnut viimeisen kahden vuosikymmenen ajan laaja yhteisymmärrys tarpeesta kehittää uusia muotoja ja käytäntöjä hallinnolle. Nämä muutospaineet heijastavat valtion, talouden siviiliyhteiskunnan välisten suhteiden sekä valtiomuotojen ja yhteiskunnan uudelleen käsitteellistämistä. Se on näyttäytynyt erityisesti hallinnon ja siihen liittyvien käytäntöjen uudelleen muotoutumisena. Ilmiötä on kutsuttu julkisen johtamisen vallankumoukseksi, siirtymisenä hallinnon hallintaan (*governance*). Taustalla on nähtävissä tyytymättömyys ylhäältä alas suuntautuneen hallinnon tuottamiin ratkaisuihin ja kyvyttömyys ratkaista vaativia ongelmia yksinomaan poliittisten systeemien, hallinnon tai yhteiskunnan toimesta. (mm. Sotarauta 1996; Hirst 2000; Mandell 2001; Healey, De Magalhaes, Madanipour & Pendlebury 2003, 60; Van Kersbergen & Van Waarden 2004; Haveri & Pehk 2008.)

Hallinta-ajattelu muuttaa yhteistyön ja toimijuuden luonnetta. Se korostaa organisaatioiden aktiivisuutta, neuvottelua useiden eri osapuolten välillä sekä organisaatioiden välisiä verkostoja. Näin myös erottelu julkisen ja yksityisen välillä väljenee. (mm. Hajer & Wagenaar 2003b, 2-3.) Julkisen politiikan osalta se on johtanut yhteistyön muutoksiin horisontaalisella että vertikaalisella ulottuvuudella. Vertikaalinen muutos on merkinnyt kehittämisen, suunnittelun ja toimeenpanon tehtävien siirtämistä keskushallinnolta ”alaspäin” alueellisten ja paikallisten toimijoiden vastuulle, mutta samanaikaisesti muutos on johtanut kansainvälisen tason yhteistyön lisääntymiseen. Paikallisella tasolla yhteistyön horisontaalinen muutos on lisännyt julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin toimijoiden välistä yhteistyötä. (Van Kersbergen & Van Waarden 2004.) Hallinnon toimintatavalle ominaista on institutionaalisten ja hallinnollisten rajojen ylittäminen sekä tapauskohtaisesti muodostetut yhteistyösuhteet niiden toimijoiden välille, joita aihepiiri tai käsiteltävä ongelma koskettaa (Kickert, Klijn & Koppenjan 1997a.) Hyvän hallinnon arvoperustaksi nähdään avoimuus, vuorovaikutus ja osaaminen, joille alueellisen yhteistyö pyritään rakentamaan (Niemi & Salminen 2005).

Siirtyminen hallinta-ajatteluun on hajauttanut politiikan tekemisen ”alaspäin, mikä on johtanut yhteistyön luonteen muutokseen politiikkaprosesseissa, joissa toimijat tarkastelevat ilmiötä ja ongelmia eri näkökulmista. Luottamuksen merkitys korostuu näin uudella tavalla. Yhteistyö ei tarkoita yksinomaan ratkaisuiden etsimistä ongelmiin, vaan se on yhtä lailla uusien tapojen etsimistä luottamuksen rakentamiseksi toisistaan riippuvien toimijoiden välille. Tässä prosessissa valta, keskinäinen riippuvuus ja tieto käsiteltävästä ilmiöstä konstruoidaan paikallisilla foorumeilla uudelleen. (Hajer & Wagenaar 2003b, 12.)

Käytännön kehittämistyö on kuitenkin osoittanut sekä yhteistyön muutoksen kompleksisuuden että sen luomat mahdollisuudet, mikä tulee esille esimerkiksi Senten¹ julkaisuissa. Yhteisten foorumeiden ja verkostojen luomisesta huolimatta alueilla tehtävää kehittämistyötä vaikeuttavat toimijoiden väliset intressiristiriidat, tiedonkulun ongelmat, epäluottamus ja reviirien vartiointi (mm. Linnamaa & Sotarauta 2000, 44). Samanaikaisesti kuitenkin raportoidaan innovatiivisista yhteistyön menestystarinoista (mm. Sotarauta & Kosonen 2004). Tarvitaan vielä yhteistyön mikrotasolla tehtävää tutkimusta yhteistyötä edistävästä ja ehkäisevästä tekijöistä. Monivuotinen, neljän seutukunnan alueella toteutettu kehittämishanke tarjosi kiinnostavan mahdollisuuden alueellisen yhteistyön yksityiskohtaiseen tutkimiseen.

Tässä tutkimuksessa on analysoitu Kaakkois-Suomen sosiaalipäivystyshankkeessa kerättyä aineistoa. Vuosina 2003–2006 toteutetussa hankkeessa kehitettiin kolmella alueella² seudullisia sosiaalipäivystyspalveluita. Kunta-, alue- ja sektorirajat ylittävä yhteistyö suuntautui konkreettisten ongelmien ratkaisuun, uusien asiakastyön menetelmien ja seudullisen yhteistyön opetteluun ja palvelun mallintamiseen sekä kokeiluun ja arviointiin. Yhteistyön eri osapuolet kävivät neuvotteluita intressien yhteen sovittamiseksi ja näkyvien ongelmien ratkaisemiseksi jaetuilla foorumeilla. Näennäisesti samansuuntaisesta toteutuksesta huolimatta eri alueiden kehittämistyössä oli havaittavissa eroja sekä aikataulujen noudattamisessa että uusien ratkaisuiden tuottamisessa. Miksi toisaalla yhteistyö johti nopeaan kehittämistyön etenemiseen ja toisaalla ei?

¹ Sente = Alueellisen kehittämisen tutkimusyksikkö. Yksikkö on osa Tampereen yliopiston yhdyskuntatieteiden laitosta.

² Alue määritellään raportissa yksityiskohtaisesti case-esittelyn yhteydessä

Tutkimuksen tehtäväksi on esitetty vastausten löytäminen kysymykseen: Mitkä olivat alueellisen yhteistyön haasteet ja mahdollisuudet kehittämishankkeen aikana? Tutkimustehtävää ei sidottu teoreettisiin käsitteisiin, millä tuettiin aineiston analyysin kautta tehtävää ilmiön käsitteellistämistä ja teorian muodostamista. Metodologisesti tutkimus nojautui politiikka-analyysin post-positivistiseen viitekehykseen, jossa laadullisten menetelmien käyttö, käytäntölähtöisyys ja tulkitsevuus ovat analyysin perusteita (Hajer & Wagenaar 2003b, 16). Tätä lähestymistapaa on aiemmin sovellettu Case-tutkimuksissa esimerkiksi koulun uudistamisen (Innes & Booher 2003) tai luonnon-suojelun (Hajer 2003) yhteistyöprosesseja tutkittaessa.

Tässä väitöskirjatutkimuksessa on esitetty argumentti, että luottamus on alueellisen yhteistyön haaste ja mahdollisuus. Sitä on tarkasteltu pragmaattisesta, teoreettisesta ja metodologisesta näkökulmasta. Tutkimuksessa tuotetaan pragmaattisia ehdotuksia keinoista, joilla voidaan etsiä ratkaisuja alueellisessa yhteistyössä tunnistettuun problematiikkaan. Haaste ja mahdollisuus nivoutuvat yhteen vääjäämättä, sillä luottamus voi muodostua sekä kehittämistyötä hidastavaksi että edistäväksi tekijäksi. Teoreettiset haasteet ja mahdollisuudet liittyvät luottamuksen teoriaan ja käsitteellistämiseen. Luottamus on tunnistettu tärkeäksi tekijäksi sekä politiikkaprosesseissa (Kickert ym. 1997a; Hajer & Wagenaar 2003b, 12) että verkostomaisessa yhteistyössä. Tässä tutkimuksessa aineistolähtöisen analyysin kautta tutkimuksessa on muodostettu käytäntölähtöistä (ks. Hajer & Wagenaar 2003a) luottamuksen teoriaa, joka poikkeaa monilta osin sosiaalisen pääoman (mm. Putnam 1995) lähestymistavan tulkinnoista. Se avaa luottamuksen käsitteeseen liittyvää problematiikkaa, mutta jättää vielä avoimia kysymyksiä sovellettavuudelle ja jatkotutkimuksille. Metodologinen haaste ja mahdollisuus muotoutuvat tutkimuksessa raportoidun aineistolähtöisen analyysinmenetelmän luotettavuuden ja sovellettavuuden arvioinnista.

Tutkimusraportti koostuu kuudesta luvusta. Alueellista yhteistyötä tutkimuksen kohteena tarkastellaan luvussa kaksi, jonka yhteydessä esitellään seudullisen yhteistyön case, Kaakkois-Suomen sosiaalipäivystyshanke. Luvussa kolme luodaan teoreettinen kehys alueellisen yhteistyön tutkimukselle politiikkaverkostojen ja politiikkaprosessien näkökulmasta. Teoreettisen kehystämisen yhteydessä esitellään myös johdatus tutkimuksen ydinkäsitteestä, luottamuksesta käytyyn teoreettiseen keskusteluun. Tut-

kimukseen liittyneet metodologiset valinnat kuvataan luvussa neljä, tarkastelemalla tutkimustuotteeseen, aineiston keräämiseen ja analysointiin sekä tutkimuksen raportointiin liittyviä ratkaisuja.

Luvussa viisi edetään kohti alueellisen luottamuksen teoriaa aineistosta muodostettujen kategorioiden, aineisto-otteiden sekä aikaisempien tutkimusten kautta. Tutkimustulosten mukaisesti luottamusta alueellisen yhteistyön haasteena ja mahdollisuutena lähestytään kolmessa pääkategoriaa edustavassa alaluvussa. Alueellisen luottamuksen perustan muodostavat luottamuksen kohteet (mm. Lewicki & Bunker 1996), luottamuksen lähteet (mm. Sydow 2000) ja seuraukset (mm. Hardy, Phillips & Lawrence 2000; Nooteboom 2002; Husted & Folger 2004; Inkpen & Currall 2004). Case sosiaalipäivystyksen tutkimustulokset johtavat luottamuksen käsitteellistämiseen uudella tavalla. Samalla tulokset tarjoavat suuntaviivoja alueellisen luottamuksen teorian hahmottamiseen. Tutkimuksen johtopäätöksissä luvussa kuusi tarkastellaan muodostetun teorian tuottamia näkökulmia alueelliselle yhteistyölle.

2. ALUEELLINEN YHTEISTYÖ TUTKIMUKSEN KOHTEENA

Tässä luvussa esittelen tutkimustehtävän sekä seudullisten palveluiden kehittämishankkeen, jonka aikana kerätystä aineistosta olen tutkinut yhteistyötä. Johdannon omaisesti tutkimustehtävän tarkastelun yhteydessä kuvaan lyhyesti tekijöitä, joiden perusteella yhteistyön laadun tutkimus näyttäytyy tärkeältä aiheelta aluetieteen näkökulmasta. Samalla määrittelen tutkimusta ohjanneen tutkimuskysymyksen ja tutkimuksessa käyttämiäni keskeisiä käsitteitä, joita ovat alue, alueellinen yhteistyö, yhteistyön haasteet ja mahdollisuudet sekä kehittäminen. Luvun lopussa esittelen tarkemmin aineiston keruun kontekstin muodostaneen kehittämishankkeen sekä tutkijan position sen aikana.

2.1 TUTKIMUSTEHTÄVÄ

Alueellisen yhteistyön laadun ja tuloksellisuuden tai onnistumisen merkitys on korostunut viimeisen kahdenkymmenen vuoden aikana tieteellisessä keskustelussa, mikä on heijastunut myös yhteistyön käytäntöihin. Toki tässä yhteydessä on syytä kiinnittää huomiota kuntien välisen institutionalisoituneen yhteistyön sekä seudullisen yhteistyön pitkään perinteeseen. Kyseessä ei ole uusi ilmiö. Kuntien välinen yhteistyö on ollut 1960-luvulta lähtien muun muassa lakisääteisten tehtävien järjestämistä, vapaakuntakokeiluihin liittyvää toimintaa sekä uusien yhteistyömuotojen kehittämistä. (Haveri & Majoinen 1997, 19.) Seudullisen yhteistyön vakiintumista osoittaa muun muassa KuntaSuomi 2004 -tutkimuksen tulokset, joiden mukaan kunnilla oli keskimäärin kuusi kuntayhtymäjäsennyttä 2000-luvun alussa, tyypillisimmin maakuntaliitossa, sairaanhoitopiirissä, erityishuoltopiirissä sekä päihdehuollon, kansanterveystyön ja ammatillisen koulutuksen kuntayhtymissä. (Valanta & Pekola-Sjöholm 2000, 158.)

Kunta- ja palvelurakenteen kehittäminen, seudullisen yhteistyön tutkimus- ja kehittämishankkeet (mm. Ahonen 2003; Sotarauta, Linnamaa & Viljamaa 1999), aluekeskusohjelma (Valovirta & Virtanen 2004) ja paikallisesti toteutetut hankkeet sekä strategia-työ ovat esimerkkejä toiminnoista, jotka ovat lisänneet alueellisten toimijoiden välistä

yhteistyötä ja johtaneet uusien yhteistyöfoorumien luomiseen. Niistä huolimatta yhteistyön laatu ei ole välttämättä parantunut (mm. Sotarauta & Linnamaa 1997, 195). Sektori ja kuntarajat ylittävän yhteistyön organisointi ei ole riittänyt murtamaan vaikiintuneisiin ajattelu- ja toimintatapoihin liittyviä toiminnan esteitä. Toimijoiden väliset intressiristiriidat, tiedonkulun ongelmat, epäluottamus ja reviirien vartiointi ovat esimerkkejä yhteistyöprosessien laadun ongelmista, jotka heijastuvat alueellisen kehittämistyön tuloksellisuuteen (mm. Sotarauta, Linnamaa & Viljamaa 1999; Linnamaa & Sotarauta 2000, 44; Ahonen 2003; Sotarauta, Kolehmainen & Sutinen 2007).

Vaikka yhteistyötä ja verkostoja on tutkittu eri näkökulmista varsin runsaasti ja tietämys yhteistyöhön liittyvästä problematiikasta on laajaa, vielä ei ole analysoitu riittävästi kehittämisprosessien dynamiikkaa, erityisesti sitä, kuinka yhteistyö verkostoissa saadaan toimimaan. Vaikka tutkimuksissa korostetaan toimijoiden välistä yhteistyötä ja sen merkitystä alueelliselle kilpailukyvyllä, sen toimivuuteen vaikuttavien tekijöiden yksityiskohtainen määrittely ja jäsentäminen ovat jääneet suhteellisen vähäiselle huomiolle. (Linnamaa 2004, 28, 62.) Tarkemmin määriteltynä tällöin on kyse yhteistointaprosessien laatuun ja tuloksellisuuteen vaikuttavien tekijöiden, alueellisen yhteistyön näkymättömän dynamiikan tutkimuksesta (ks. Mustikkamäki 2004). Lisää tutkimusta on todettu tarvittavan myös aluetieteen parissa ihmisiin ja ihmisten johtamiseen liittyvissä ilmiöissä (Sotarauta, Linnamaa & Suvinen 2003, 133).

Lähtökohdan tälle tutkimukselle muodosti havainnot alueellisen yhteistyön piirteistä monivuotisen kehittämishankkeen alussa. Hankkeessa kehitettiin seudullisia palveluita kolmella alueella jokseenkin samanaikaisesti Kaakkois-Suomessa vuosina 2003–2006. Yhteistyön hajaantuminen laajalle maantieteelliselle alueelle ja alueellisten kehittäjäorganisaatioiden (Linnamaa & Sotarauta 2000, 176) osallistumisen laajuus muodostivat kiinnostavan lähtökohdan yhteistyön tutkimukselle.

Toinen kiinnostava seikka hankkeen aikaisessa yhteistyössä oli sen moniulotteisuus sekä problemaattisuus. Seudullisen palvelun kehittäminen edellytti kuntien sektorijohtajien välistä yhteistyötä. Sen lisäksi kehittämistyö hajautui asiakastyötä tekevien toimijoiden yhteisille foorumeille ja organisaatioiden sisälle.

Horisontaalisen yhteistyön rinnalla tärkeäksi näyttäytyi paikallisella tasolla myös vertikaalinen yhteistyö – yhteistyö esimiesten ja työntekijöiden välillä.

Työskentelin seudullisen palvelun kehittämishankkeessa prosessitutkijan roolissa, mikä mahdollisti alueellisen yhteistyön seuraamisen lähietäisyydeltä sekä monipuolisen ja laajan aineiston keräämisen usean vuoden ajalta. Tämä loi kiinnostavan mahdollisuuden yhteistyön tutkimiseen vaihtoehtoisella lähestymistavalla. Tekemällä tulkintoja aineiston ehdoilla olisi ehkä näin mahdollista tunnistaa alueellisen yhteistyön dynamiikan taustalla vaikuttavia tekijöitä. Lähtökohtaisena oletuksena oli, että parhaimmillaan nämä tekijät saattaisivat toimivat alueellisen yhteistyön liikkeelle panevina voimina, joiden vaikutus heijastuu edelleen yhteistyön tuloksiin, tehokkuuteen ja innovatiivisten ratkaisuiden luomiseen. Tunnistamalla näitä tekijöitä voitaisiin tuottaa pragmaattista tietoa aluekehittäjille siitä, miten tukea generatiivista, uutta luovaa alueellista yhteistyötä. Samalla tutkimus voisi tuottaa potentiaalisesti uutta tietoa siitä, mitkä tekijät vaikuttavat kehittämistyötä heikentävällä tai vahvistavalla tavalla.

Muodostin tutkimustehtävän esittämällä yhden kysymyksen aineistosta tehtävää tutkimusta ohjaamaan. Koska tavoitteena oli muodostaa analyysin kautta uutta teoriaa, en tietoisesti sitonut tutkimustehtävää teoreettisiin käsitteisiin tai tarkentanut sitä yksityiskohtaisemmaksi. Pyrin näin välttämään tilanteen, jossa teoreettiset käsitteet suuntaavat aineistosta tehtävää tulkintaa analyysin alusta lähtien. Koska tutkittava aineisto oli kerätty yksittäisen kehittämishankkeen aikana, tutkimus rajoittui koskemaan näin olleen yhteistyötä vain sen aikana.

Tutkimustehtäväksi muodostui näin vastauksien etsiminen yhteen kysymykseen: *Mitkä olivat alueellisen yhteistyön haasteet ja mahdollisuudet kehittämishankkeen aikana?* Edellä esitetyn kysymyksen hyödyntäminen tutkimusta ohjaavana instrumenttina edellyttää alueen, alueellisen yhteistyön, haasteiden ja mahdollisuuksien sekä kehittämisen tarkempaa määrittelyä.

Alue

Kaupunkiseutuja tutkineet Sotara ja Hukkinen (2002) ovat viitanneet Cooken, Boekholtin, Schallin ja Schienstockin (1996) esittelemään alueen määrittelyä. Sen mukaan alue voidaan määrittellä neljän kriteerin avulla: 1) alueella ei täydy olla tiettyä ennalta määrättyä kokoa, 2) se on homogeeninen tietyillä kriteereillä tarkasteltuna, 3) se voidaan erottaa sen naapurialuista tiettyjen piirteiden avulla, ja 4) siihen sisältyy jonkin asteista sisäistä koheesiota. Alueita ei voida määrittellä perinteisten rajojen mukaisesti, sillä ne eivät ole pysyviä ja voivat myös muuttua. (Cooke ym. 1996.) Tässä tutkimuksessa alueen määrittely rakentuu seutukuntien määrittelylle, mikä on yhtenäinen tutkitun kehittämishankkeen aluejaottelun kanssa. Siinä hanke jakaantui kolmeen temaattisesti samansisältöiseen mutta toteutuksellisesti autonomiseen alueeseen neljällä seutukunnalla. Hankkeen toteutusalueet muodostuivat seuraavasti 1) Kouvolan seutukunnasta, 2) Kotkan-Haminan seutukunnasta ja 3) Lappeenrannan seutukunnasta ja Länsi-Saimaan seutukunnasta (ks. Liite 1). Näin muodostetut alueet noudattivat seutukuntien toiminnallista aluejakoa, myös hanketyön ulkopuolella. Samoin kunkin alueen vetovastuussa olevat kaupungit tai kaupunkiparit olivat myös hanketoiminnan ulkopuolisessa yhteistyössä keskuskaupunkien asemassa (ks. Mikkonen & Haapala 2006, 26–29).

Alueellinen yhteistyö

Tässä tutkimuksessa alueellinen yhteistyö muodostui edellä kuvattujen alueiden, seutukuntien sisäisestä ja välisestä yhteistyöstä. Alueellista yhteistyötä ei voida tarkastella yksinomaan seutuyhteistyön näkökulmasta, sillä hankkeessa muodostetut alueet teki- vät yhteistyötä myös keskenään seutu- ja maakuntarajojen yli. Alueen määrittelyssä suuntaa antaa Sotara ja Linnamaa (1998) laatima mallinnus suomalaisen monitasoisen politiikan tekemisen etenemisestä. Kyseisessä mallissa on eroteltu alueellisesta yhteistyöstä alueiden osia käsittävä yhteistyö, jota koordinoivat kunnista muodostuneet ryhmät. Muita yhteistyön osapuolia ovat paikalliset ja valtionhallinnon viranomaiset, koulutus- ja tutkimusinstituutit, paikalliset yritykset sekä muut paikalliset toimijat. Tässä tutkimuksessa kehittämistyöhön osallistuneita kuntia, kaupunkeja, kuntayhtymiä ja valtionhallinnon paikallisia yksiköitä (kihlakuntien poliisilaitokset, hätäkeskus) on tarkasteltu organisaatioina (ks. Valanta & Pekola-Sjöholm 2000),

joiden edustajat osallistuvat verkostomuotoiseen kehittämiseen. Tämä määrittely tarkentuu vielä yksityiskohtaisemmaksi teoreettisen kehystämisen yhteydessä.

Yhteistyön haasteet ja mahdollisuudet

Yhteistyön määrittelyssä osapuolten nimeäminen on tärkeä osatekijä. Määrittelyn teoriavapaasti yhteistyön pelkistetysti seuraavien neljän tekijän tai periaatteen avulla.

1. Yhteistyössä on tunnistettavat osapuolet, tekijät tai toimijat, joiden nimeämisessä etsitään vastausta kysymykseen: *Kuka tai ketkä tekevät yhteistyötä?* 2. Yhteistyö voi toteutua monin eri tavoin tai eri muodoissa, minkä nimeämisessä vastataan kysymykseen: *Millaista yhteistyötä tehdään?* 3. Yhteistyöllä on perustelut, syyt tai motiivit, joiden tunnistamisessa etsitään vastausta kysymykseen: *Miksi yhteistyötä tehdään?*

4. Yhteistyössä on ongelmia ja onnistumisia. Pitkäkestoisen yhteistyön aikana osapuolet pyrkivät ratkaisemaan yhteistyön ongelmia sekä myös kehittämään uusia tapoja yhteistyön parantamiseksi. Ongelmat eivät ole välttämättä negatiivisia ilmiöitä yhteistyön kehittämisen näkökulmasta. Jos ongelmien käsittely jää niiden tunnistamisen tasolle ja niitä ei kyetä hyödyntämään uusien ratkaisuiden etsimisessä, ongelmat voivat muodostua yhteistyön esteiksi. Tällöin esteiden ylittämisen keinojen löytäminen muodostuu yhteistyön kehittämisen haasteeksi. Jos niitä tarkastellaan kehityksen näkökulmasta välttämättöminä ja uusien ratkaisuiden tarvetta osoittavina ilmiöinä, yhteistyön ongelmat muodostuvat uuden kehityksen potentiaalisiksi voimavaroiksi. Yhtä lailla yhteistyön onnistumiset kuin ongelmien ratkaisuyrityksetkin osoittavat, miten niitä voidaan hyödyntää kehittämisen mahdollisuutena. Yhteistyön haasteiden nimeämisessä etsitään vastausta seuraaviin kysymyksiin: *Millaisia ongelmia, Millaisia ratkaisuyrityksiä ja Millaisia onnistumisia yhteistyössä ilmenee.*

Kehittäminen

Tutkimuskysymyksen lopussa rajataan yhteistyön tutkimus kehittämishankkeen ajalle. Tässä tutkimuksessa ei tutkita kehittämistoimintaa. Tutkimuksen kohteena ei ole kehittämisessä käytetyt keinot, toimenpiteet tai niiden tuloksellisuuden tai saavutetun kehityksen arviointi. Tässä tutkimuksessa on tutkittu alueellisten toimijoiden välistä yhteistyötä. Yhteistyötä on tutkittu kehittämishankkeessa, jossa luotiin kolmelle alueelle seudullisia palveluita. Kehittämishanke on muodostanut raamit yhteistyön

tutkimiselle. Raamit ovat rakentuneet yhteistyön horisontaalisesta ja vertikaalisesta monitahoisuudesta, hajautumisesta kolmelle maantieteelliselle alueelle, ajallisesta kestosta ja aikataulutuksesta sekä yhteistyölle asetetuista tavoitteista. Tässä tutkimuksessa on lähtökohtana ollut tavoite selvittää millaiset tekijät edistävät tai ehkäisevät generatiivista yhteistyötä alueilla. Sitä on tutkittu analysoimalla yksityiskohtaisesti monivuotisen kehittämishankkeen aikana kerättyä aineistoa. Koska kehittämistyö on koskettanut yhteistyökumppaneiden ydintoimintoja, hankkeen aikana on käsitelty samanlaista yhteistyön onnistumista ja problematiikkaa kuin hanketyön ulkopuolella. Hanke on ollut alueellisille toimijoille keino tuottaa alueelle ylimääräisiä resursseja organisaatioiden normaaliin kehittämistyöhön.

Kehittämistä ja erityisesti aluekehittämistä sekä hanketyötä on joka tapauksessa syytä määritellä tarkemmin. Sotarauta, Kosonen ja Viljamaa (2007, 20) ovat määritelleet aluekehittämistä yleisellä tasolla seuraavasti. Kyseessä on jonkin aluekokonaisuuden tulevaisuuden toimintaedellytysten parantamista, joka on suhteessa kyseessä olevan alueen aikaisempaan kehitykseen. Se on toimintaa, jossa luodaan uusia voimavaroja ja etsitään uusia sekä hyödynnetään olemassa olevia resursseja (Mäkinen 1994). Kehittäminen voi olla luonteeltaan kollektiivista useamman toimijan yhteistoimintaa tai yksittäisen toimijan puuttumista kehitykseen eri tavoin. Kaikissa tapauksissa kehittäminen perustuu kunkin toimijan omiin arvolähtökohtiin, mistä johtuen kehittäminen voi merkitä eri asioita ja ilmetä eri tavoin. Se voi muodostua olosuhteisiin sopeutumisesta, tarkoitusshakuisesta sulautumisesta tai pyrkimyksenä aidosti kohti uutta ja laajenevaa (Sotarauta & Linnamaa 1999, 102.) Olennaista kehittämisessä on uuden luominen ja liikkuminen kohti tuntematonta, ”*tuntemattomaan tunkeutuminen*”. Tällöin on vaikeata tai mahdotonta tietää etukäteen saavutetaanko kehittämistä tavoittelevilla keinoilla ja toimenpiteillä taantumista vai edistymistä. (Hyyryläinen 1992, 7.)

Kehittämistyön negatiiviset tulokset ovat tulleet esille korostuneesti projektimuotoisen kehittämisen tai hanketoiminnan (ks. Hyyryläinen 1992) yleistymisen myötä. Lyhytkestoisten projektien tavoitteet eivät välttämättä nivoudu yhteen pysyvien organisaatioiden tavoitteisiin tai kehittämishaasteisiin. Samoin projektit saattavat elää ”omaa elämäänsä” irrallaan paikallisesta toiminnasta tai omata vain vähäisiä kytkentöjä päivittäisiin toimintoihin. Emo-organisaatioiden ja projektien yhteensovittamisen syyksi on esitetty niiden toimintalogiikan eroja.

Pysyvät organisaatiot pyrkivät saavuttamaan tavoitteita, ja projektit fokusoivat tiettyjen tehtävien suorittamiseen. Määräaikojen saavuttaminen on usein pääkriteeri arvioitaessa projektien suorituksia. (Lundin & Söderholm 1995, 440.)

Politiikan toteuttaminen erillisen hankkeen avulla voi muodostua problemaattiseksi. Tavoitteita ja toimintalinjoja määritelleet toimijat eivät välttämättä ole mukana politiikan toteuttamisessa, jolloin yhteys toiminnan ja tavoitteiden välillä katkeaa (Marsh 1998, 192). Kyseessä on usein seuraus siitä, että verkostot muodostavat erillisen projektioorganisaation, joka toteuttaa verkostossa suunniteltuja hankkeita. Projektin ja verkoston välille voi muodostua hierarkkinen asetelma, jossa projekti toteuttaa sellaisenaan tehtäväksi annettua tehtävää ilman syvällisempää näkemystä tehtävän nivoutumisesta laajempaan viitekehykseen. (Raunio 2000, 29.)

Asheim ja Mariussen (2003, 8–9) ovat tarkastelleet projekteja väliaikaisina organisaatioina, joiden avulla voidaan tuottaa uudenlaista lisäarvoa niiden emo-organisaatioille. Yritykset, teollisuuslaitokset ja klusterit, jotka käyttävät erityisesti projekteja uuden tiedon luomiseen ja hyödyntämiseen, pääsevät mukaan muuttamaan ja hyödyntämään tietoa taloudellisiin käyttötarkoituksiin paremmin ja nopeammin kuin organisaatiot, jotka eivät hyödynnä projektityön mahdollisuuksia. Kuitenkin projektin onnistunut hyödyntäminen riippuu niiden perustajaorganisaatioiden tietopohjasta, ympäristön institutionaalisesta kontekstista, spatiaalisesta järjestelmästä sekä kehityksellisistä koalitioista. Projektit mahdollistavat nopean oppimisen, mikä perustuu eri tiedon muotojen yhdistämiseen, interaktiiviseen oppimiseen. On myös väitetty, että projekteissa luotu tieto tuhoutuu helposti projektin päättymisen myötä. (emt. 2003, 8–9.)

Tässä tutkimuksessa tarkasteltua kehittämistä voidaan määritellä vielä tarkemmin aluekehitystä selittävien mallien avulla. Endogeensissä malleissa kehitystä selitetään alueen sisäisten ja eksogeenisissä malleissa alueen ulkopuolisten tekijöiden kautta. Tässä tutkimuksessa korostuu endogeenisten mallien tarjoama näkökulma, jossa korostetaan paikallisia voimavaroja ja niiden hyödyntämistä: kykyä hallita ja luoda resursseja, tuottaa innovaatioita sekä mobilisoida resurssit ja kompetenssit samansuuntaisesti. (Sotarauta, Kosonen & Viljamaa 2007, 20.)

2.2 KAAKKOIS-SUOMEN SOSIAALIPÄIVYSTYSHANKE

2.2.1 TODELLINEN UUDISTUMISPROJEKTI

Kaakkois-Suomen sosiaalipäivystyshankkeessa kehitettiin seudullisia palveluita vuosien 2003–2006 aikana. Kyseessä oli kehittämishanke, jossa yhdistyi julkisen politiikan ajankohtaisten tavoitteiden edistäminen paikallisiin kehittämisen haasteisiin³. Hankkeen keskeisenä tavoitteena oli kattavien päivystyspalveluiden luominen asiakastilanteisiin, joissa oli kiireellisesti arvioitava asiakkaan tarve sosiaalipalveluille sekä sen perusteella myös tarvittaessa järjestää välittömästi asiakkaan tarvitsemat palvelut. Huomio kehittämisessä kohdistui ensisijaisesti päivystyspalveluiden järjestämiseen sosiaalitoimistojen aukioloaikojen ulkopuolella eli arkisin kello 16–08, viikonloppuisin (perjantai kello 16 – maanantai kello 8) sekä juhlapyhinä. Lisäksi tavoitteeksi asetettiin, että hankkeessa luotaisiin päivystysjärjestelmä, jonka piiriin tulisivat kuulumaan kaikki Kaakkois-Suomen kunnat. Kattavan sosiaalipäivystyksen järjestäminen nähtiin mahdolliseksi lähtökohteisesti vain seudullisena toimintana, jolloin huomio kohdistettiin nimenomaisesti kuntarajat ylittävien yhteisten päivystyspalveluiden luomiseen ja kehittämiseen.

Seudullisen palvelun kehittäminen liittyi kiinteästi suomalaisen julkisenkuntapolitiikan toteuttamiseen ja edistämiseen. Kattavien sosiaalipäivystyspalveluiden luomiseen oli kiinnitetty huomiota eri hallinnon aloilla sekä sosiaali- ja terveysministeriössä että sisäasiainministeriössä sisäisen turvallisuuden ohjelmassa ja sosiaalialan kehittämisohjelmassa. Sosiaalipäivystyksellä nähtiin olevan tärkeä merkitys tuottamassa suomalaiseen yhteiskuntaan arjen turvallisuutta tarjoamalla mahdollisuuksia varhaiseen puuttumiseen esimerkiksi päihteiden käyttöön, väkivaltaan tai rikoksiin liittyvissä tilanteissa. Kyseessä on pakollisten palveluiden järjestämisvelvollisuus kuntien näkökulmasta. Taustalla vaikuttaa muun muassa

³ Sisäisen turvallisuuden ohjelma 2004 <URL:www.intermin.fi/sisainenturvallisuus> 18.11.2007.

Sosiaalialan kehittämishanke 2003–2007 <URL:www.sosiaalihanke.fi>18.11.2007.

lainsäädännöllinen velvoite sosiaaliviranomaisille vastata kiireelliseen lastensuojelun tarpeeseen ympärivuorokautisesti sekä avustaa muita viranomaisia tarvittaessa virkatehtävien hoidossa. Niiden rinnalla sosiaalipäivystyksen palvelut saattoivat olla yhteydessä myös laaja-alaisiin sosiaalialan ympärivuorokautisiin palveluihin, esimerkiksi turva-asumisen palveluihin, kriisiapuun sekä neuvonta- ja ohjauspalveluihin. Sosiaalipäivystykseen miellettyjen palveluiden moninaisuus johti myös moninaisiin tulkintoihin, mitä päivystyksellä tarkoitettiin.

Kehittämistyön kuluessa 2003–2006 olikin tunnistettavissa hyvin runsaasti toisistaan poikkeavia tulkintoja siitä, mitä sosiaalipäivystyksellä tarkoitettiin sosiaaliviranomaisten parissa. Kyseessä ei ollut yksinomaan kaakkoissuomalainen ilmiö, vaan se tuli esille koko valtakunnan alueella. Sosiaali- ja terveysministeriön kunnille osoittamassa kyselyssä lähes 100 % kunnista ilmoitti järjestävänsä sosiaalipäivystystä. Järjestelyiden lähempi tarkastelu osoitti kuitenkin, että sosiaalipäivystykseksi tulkittiin kunnan sosiaalijohtajan puhelinumeron ilmoittaminen hätäkeskukselle mahdollisia kiireellisiä tilanteita varten. Toisaalla sosiaalipäivystykseen liittyi ympärivuorokautisen henkilökunnan aktiivista työskentelyä asiakastilanteissa sekä asiakkaiden mahdollisuutta saapua palvelun piiriin omasta aloitteesta. Samanlaisia tulkinta- ja palvelun järjestämisen eroja oli tunnistettavissa kuntien välillä myös Kaakkois-Suomessa. Lähtökohdaksi kehittämishankkeelle muodostui järjestelyiden toimintaan liittyvät ongelmat, jotka eivät taanneet kansalaisille tasa-arvoista oikeutta kiireelliseen palveluun, riippumatta kansalaisen asuinkunnasta.

Kaakkois-Suomen sosiaalipäivystyshanke muodostettiin vastaamaan paikallisten toimijoiden kokemiin kehittämisen haasteisiin. Hankkeen suunnittelu ajoittui vuosille 2001–2003, ja se toteutettiin yhteistyössä lääninhallituksen, poliisin, hätäkeskuksen ja kuntien sosiaalitoimen edustajien kanssa Kymenlaakson ammatikorkeakoulun johdolla. Lääninhallitus oli aktiivisesti mukana tukemassa kehittämistyön edistämistä tasa-arvoisten ja vaikuttavien palveluiden tarjoamiseksi väestölle. Olemassa olevat järjestelyt rakentuivat pääsääntöisesti siihen, että kuntien toimivaltaisten (oikeus tehdä lapsen kiireellinen huostaanotto) sosiaaliviranomaisten puhelinumero oli ilmoitettu kiireellisiä tilanteita varten hätäkeskuksen, poliisin sekä ympärivuorokauden toimivien sosiaalityön yksiköiden tietoon.

Varsinkin pienissä kunnissa toimivaltaisia sosiaaliviranomaisia oli yksi, yleensä sosiaalijohtaja, mikä johti toisinaan tilanteisiin, joissa sosiaaliviranomaista ei kiireellisissä tilanteissa tavoitettu esimerkiksi tämän matkan, koulutuksen, vuosiloman tai sairastumisen johdosta. Välttämättä pienessä kunnassa ei ollut yhtään toimivaltaista sosiaaliviranomaista, jota kiireellisen tilanteen ratkaisuun olisi tarvittu (edellyttää sosiaalityön pääaineopintojen suoritusta yliopistossa). Suurissa kaupungeissa, joissa kiireellisiä tilanteita ilmeni jokseenkin usein, päivystystehtävät kasaantuivat yksittäisille tai muutamille sosiaalityön esimiehille, joiden jatkuva tai usein toistuva päivystystyö vaaransi näiden työssä jaksamista.

Sosiaalipäivystyksen järjestämisen ongelmat koskettivat myös muita viranomaisia. Hätäkeskus ja poliisi olivat toistuvasti tilanteissa, joissa ratkaisivat sosiaalityön alaan kuuluvia asiakastilanteita omien tehtäviensä hoidon ohella. Poliisin kotihälytystehtävät nivoutuivat usein erottamattomasti sosiaalityön tehtävien kanssa. Ongelma ei ollut yksinomaan sosiaaliviranomaisten tavoittamattomuus vaan ratkaisuiden etsiminen asiakkaiden aikaa vieviin ja usein toistuviin sosiaalialan ongelmiin. Alustavasti poliisilla oli jo hyviä kokemuksia sosiaaliviranomaisten päivystysaikaisesta aktiivistyöstä alueella käynnistyneen kokeilun myötä, jossa sosiaaliohjaajat työskentelivät poliisilaitoksella. Kuitenkin kiireellisen sosiaalipalvelun tarve saattoi paljastua yllättäen muun asian hoidon yhteydessä esimerkiksi asiakkaan hakeuduttua terveyskeskuspäivystykseen tai ensiapuun fyysisten vammojen johdosta tai hätäkeskukseen soitetun hätäpuhelun aikana.

Eriyisesti suurten kaupunkien sosiaalityön edustajia ja muita viranomaistahoja yhdisti näkemys siitä, että sosiaalialan päivystyspalveluiden tarve oli lisääntynyt, mihin tulisi löytää myös ratkaisuja. Pienissä kunnissa koettiin edelleen, että päivystyspalveluita tarvittiin korkeintaan yhteen asiakastilanteeseen vuodessa. Kuitenkin muut viranomaiset olivat sitä mieltä, että kaikki kiireellisen avun tarpeessa olevat tilanteet eivät tulleet viranomaisten tietoon. Syyksi tähän nähtiin viranomaisten kyvyttömyys tunnistaa kiireellisen sosiaalisen avun tarve sekä avun tarjoamisen keinojen puute päivystysjärjestelmän toimimattomuudesta johtuen.

Näistä syistä johtuen Kaakkois-Suomen sosiaalipäivystyshanke toteutettiin laajasti eri viranomaistahoja osallistavana koulutus- ja seudullisen palvelun

kehittämisprojektina. Tavoitteeksi asetettiin sekä seudullisten sosiaalipäivystysjärjestelmien luominen ja kokeileminen että tiedon lisääminen kiireellisen sosiaalityön luonteesta tukemaan moniviranomaistehtävien hoitamista päivystystilanteissa. Hanke toteutettiin ESR:n, sosiaali- ja terveysministeriön, Joutsenon, Kotkan, Kouvolan, Kuusankosken ja Lappeenrannan kaupunkien rahoituksella yhteistyössä poliisin sisarhankkeen, Kaakkois-Suomen hätäkeskuksen ja Etelä-Kymenlaakson, Pohjois-Kymenlaakson ja Etelä-Karjalan kuntien sekä Etelä-Suomen lääninhallituksen kanssa. Kymenlaakson ammattikorkeakoulu toimi hankkeen hallinnoijana ja projektihenkilöstön työnantajana (ks. Liite 1).

Kaakkois-Suomen sosiaalipäivystyshanke jakautui karkeasti kolmeen vaiheeseen, joiden aikana selvitettiin kehittämisen tarvetta (ns. kartoitus), suunniteltiin kuntien yhteisten päivystysjärjestelmien toimintaa (ns. mallinnus) sekä kokeiltiin käytännössä mallien toimintaa ja tehtiin niihin korjaustoimenpiteitä (kokeilu ja vakiinnuttaminen). Hankkeen organisointi rakentui projektihenkilöstön tehtävien ja alueellisten toimijoiden yhteistyön edistämisen kautta. Projektipäällikön vastuulla oli hankesuunnitelmassa asetettujen tavoitteiden, hankkeen etenemisen sekä rahoittajan asettamien vaatimusten noudattamisen valvonta (mm. ESR-hankkeiden tiedottaminen, kulujen tukikelpoisuus). Prosessitutkijan tehtäväksi oli asetettu tutkimusprosessin arviointi ja tutkimus asiakasprosesseista. Heidän lisäksi hankkeessa työskenteli osa-aikaisia projektityöntekijöitä, joiden tehtävänä oli sosiaalipäivystyksen kehittämiseen liittyvien konkreettisten asioiden hoitaminen omalla toimialueellaan. Hankkeen kolmelle alueelle (Etelä-Kymenlaakso, Etelä-Karjala, Pohjois-Kymenlaakso) kullekin oli palkattu keskuskaupungin, niin sanotun veturikunnan tai veturikuntaparin toimesta osa-aikainen projektityöntekijä edistämään hanketyötä. Lisäksi poliisin sisarhankkeessa työskenteli osa-aikainen projektityöntekijä, joka teki hankeorganisaation kanssa tiivistä yhteistyötä.

Hanketoiminta hajaantui paitsi usean toimijan taholle, se toteutui myös usealla eri toimijoiden jakamalla foorumilla. Jaetut foorumit on nähty yhdeksi tärkeäksi yhteistoimintaprosessin laadun elementiksi (ks. Sotarauta, Linnamaa & Viljamaa 1999). Tässä on nähtävillä taustalla strategisesta suunnittelusta tuttu ajatus, että laaja-alainen osallistuminen ja toimijoiden osallistaminen tuottaa ratkaisuja

useisiin kehittämistyön haasteisiin. Tutkimus on tehnyt kuitenkin näkyväksi yhteistyöhön sisältyvän osallistumisen paradoksin (ks. Hanna 2000). Yhteistyö edellyttää osallistumista, mutta osallistuminen yksin ei takaa onnistunutta, uutta luovaa, generatiivista yhteistyötä (mm. Sotarauta & Lakso 2001).

Jokaiselle alueelle muodostettiin moniammatilliset työryhmät. Projektityöntekijät kutsuivat työryhmiin jäseniä eri viranomaistahoilta, joilla oli kokemusta sosiaalipäivystykseen liittyvien asiakastilanteiden hoitamisesta. Osa työryhmien jäsenistä työskenteli esimiesasemassa ja osa toimi työntekijänä asiakastilanteissa. Jokaiseen työryhmään kutsuttiin edustus alueen jokaisen kunnan sosiaalityöstä sekä poliisin, ensiavun, hätäkeskuksen ja pelastustoimen toimipisteestä sekä jo sosiaalipäivystystehtäviä hoitaneita työntekijöitä. Työryhmät kutsuttiin keskustelemaan kehittämisen tarpeesta, arvioimaan prosessitutkimuksen tuottamia tietoja, suunnittelemaan seudullisen palvelun mallia sekä arvioimaan päivystyksen kehittämisen edistymistä eri vaiheissa.

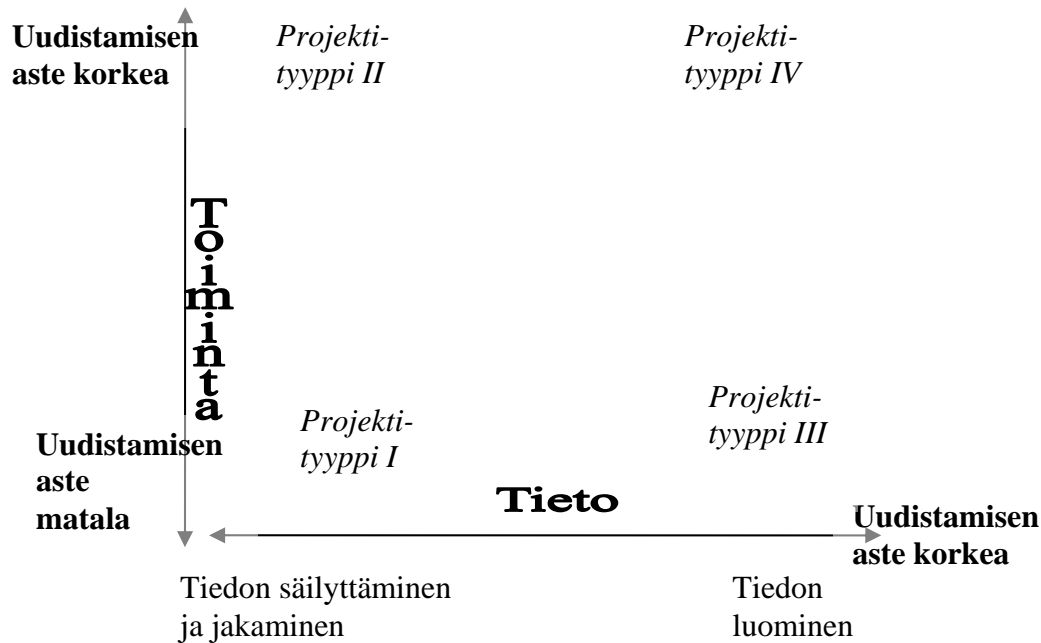
Moniammatillisten työryhmien rinnalla työskenteli sektorijohtajista tai asiakastyöntekijöistä koostuneita pienryhmiä, jotka valmistelivat yhteiseen käsittelyyn palveluiden mallintamista ja järjestämistä koskevia yksityiskohtia sekä arvioivat päivystyskokeiluita. Päivystysasioita käsiteltiin alueellisissa sosiaalijohtajien säännöllisesti toistuvissa kokouksissa. Niiden lisäksi kehittämistyötä tehtiin hankkeen koulutuksissa, jotka järjestettiin alueellisina moniammatillisina koulutuspäivinä, työnohjauksina, päivystäjien koulutustilaisuuksina tai yhteisinä avoimina koulutusseminaareina. Näiden ohella työpaikoilla käsiteltiin päivystysasioita työpaikkakokouksissa, keräämällä tietoa asiakastilanteista sekä päivystystyötä tekevien työntekijöiden työjärjestelyihin liittyneissä yt-neuvotteluissa.

Kaakkois-Suomen sosiaalipäivystyshanke muodostui alueellisen yhteistyön tutkimukselle erinomaisen korkealaatuiseksi caseksi. Perustelen tätä näkökulmaa seuraavaksi yksityiskohtaisemmin tarkastelemalla projektimuotoista kehittämistä ja sosiaalipäivystykseen liittyviä vaihtoehtoisia kehittämisen ratkaisuja. Paikallistason organisaatioiden toteuttamat projektit ovat olleet yleisesti käytetty keino sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden kehittämiseksi jo 1980-luvulta alkaen Suomessa. Taustalla on nähty keskitetystä normiohjauksesta luopumisen aiheuttama kuntien

toimintavapauden lisääntyminen palvelutuotannossa sekä myös kiristyneen kuntatalouden asettamat vaatimukset (Seppänen-Järvelä 1999; Oulasvirta, Ohtonen & Stenvall 2002).

Projektit eivät kuitenkaan automaattisesti johda todelliseen kehittämiseen ja uudistamiseen. Sitä havainnollistaa Ekstedtin, Lundinin, Söderholmin ja Wirdeniuksen (1999, 192) laatima projektien tyypittely neljään ryhmään sen mukaan, miten niiden toiminnot kohdistuvat toimintojen ja tiedon uudistamiseen. Vaihtoehtoisia tapoja kehittää seudullista sosiaalipäivystystä voidaan tarkastella karrikoiden näiden tyypittelyiden kautta. Tyyppi I:n projektissa toiminnan uudistamisen aste on vähäinen ja yhteistyössä keskitytään olemassa olevan tiedon säilyttämiseen ja jakamiseen. Tämänkaltaista kehittämisprojektia voi edustaa sosiaalipäivystyksen kehittäminen, jossa päivystyksessä keskeinen tehtävä on seutukunnan alueelle päivystysvuorojen jakaminen kunnittain asukasluvun mukaisessa suhteessa. Tiedollisen kehittämisen ulottuvuus muodostuu näin ollen työvuorolistojen laatimisesta sekä uusiutuneiden yhteistoimintakäytäntöjen tiedottamisesta muille viranomaistahoille. Tyyppi I voidaan toteuttaa suurimmalta osin tehtävään nimetyn valmistelijan toimesta todellisen yhteistyön jäädessä tiedon jakamisen ja keräämisen asteelle. Myös palvelun tuotteistaminen saattaa jäädä tyyppin I projektiksi, jossa olemassa olevaa tietoa jäsennetään ja järjestellään uudelleen työajankäytön ja muiden kustannusperusteiden osoittamalla tavalla.

Projektityypeissä II ja III painottuu joko toiminnan tai tiedon tuottamisen ulottuvuus, mutta ei molemmat. Tyyppiä III edustaa oppimisprojektit tai koulutukset, jotka toteutetaan toiminnan kehittämisestä tai uudistamisesta erillään. Vastaavasti tyyppin II projekti toteutunee hankkeena, jossa sosiaalipäivystykseen lisätään runsaasti uusia toimintoja rakentamalla päätöksenteko olemassa olevan tiedon varaan. Riskiksi muodostuu tällöin kehittämistyön rakentuminen ainoastaan yhden viranomaistahon, yleensä sosiaaliryhmän näkökulman varaan. Vaarana on tällöin, että toiminnan uudistamisessa jätetään huomiotta muiden viranomaistahojen kohtaama ilmiö, jossa käsitellään asiakaskunnan muuttuneita määrällisiä ja laadullisia tarpeita päivystysaikaisen palvelun saamiseksi. Päivystystyön kehittämisen suuntaan saattaa tällöin vaikuttaa asiakastarvetta enemmän päivystystyötä tekevien työntekijöiden edunvalvontakysymykset ja taloudelliset reunaehdot.



KUVIO 1. Kehittämisprojektien neljä tyyppiä (Ekstedt ym. 1999, 192)

Asheim (2003, 164) on todennut, että projektityyppi IV edustaa todellista uudistumisprojektia. Siinä yhdistyy toiminnan korkea-asteinen uudistaminen korkea-asteiseen tiedon uudistamiseen, jolle on ominaista uuden tiedon luominen. Asheim viittaa Lamiin (2000, 5), joka on esittänyt, että tämän tyyppin projektit edustavat tutkimus- ja kehittämistoiminnan kolmatta sukupolvea, johon kuuluu laaja-alainen osallistuminen ja monitieteellinen lähestymistapa kehittämiseen.

Kaakkois-Suomen sosiaalipäivystyshanke muodostui projektityypiksi IV eli todelliseksi uudistumisprojektiksi. Hankesuunnitelman mukainen vaiheittainen eteneminen ja siinä kuvattujen tavoitteiden saavuttaminen olisi voinut johtaa yhtä lailla myös tyyppien I–III mukaisiksi projekteiksi. Tavoitteita hankkeelle oli asetettu kuusi: 1. tiedon tuottaminen sosiaalipäivystyksen nykytilasta ja tarpeesta, 2. seutukunnallisten sosiaalipäivystysten toimintamallien rakentaminen, 3. sosiaalipäivystyksen ja muiden toimijoiden yhteistyömuotojen rakentaminen, 4. tutkimus asiakasprosesseista, 5. hankkeen prosessievaluatio, 6. opintokokonaisuus (suunnitelma) eri alojen ammatilliseen koulutukseen. Nämä tavoitteet olisi ollut mahdollista saavuttaa kohdistamatta kehittämissytöitä toiminnan uudistamiseen tai tekemällä vähäisiä uudistuksia.

Kuitenkin hankkeessa luotiin uusia toimintakäytäntöjä, joita myös kokeiltiin käytännössä ja kehitettiin arvioinnin pohjalta yhä edelleen.

Prosessievaluuatiin pohjalta on mahdollista arvioida tekijöitä, jotka johtivat hankkeen muodostumiseen aidoksi uudistumisprojektiksi. Hankemuotoinen politiikan toteuttaminen nivoutui kiinteästi osaksi paikallista kehittämistyötä. Projekti tarjosi lisäresursseja, joiden avulla järjestettiin alueellisia foorumeita, yhteisiä koulutuksia sekä saatiin rahoitusta projektihenkilöstölle ja tutkimukselle edistämään paikallisista tarpeista noususta kehittämistä. Tärkein tekijä muodostui nähdäkseni siitä, että toimijat kokivat kehittämistyön tuottavan todellisia ratkaisuja sekä omaan työhön että tarjoavan vaikuttamisen mahdollisuuden asiakkaiden elämään. Toiseksi tärkeänä tekijänä vaikutti omistautuneiden projektityöntekijöiden sekä organisaatioiden edustajien, hankkeen avainhenkilöiden aktiivinen toiminta kehittämistyön aikana. Näiden lisäksi koulutuksen ja työnohjauksen tuoma tuki sekä myös tutkijan panos uuden tiedon tuottamiseksi suuntasivat projektin kollektiiviseen uuden tiedon tuottamiseen sekä toiminnalliseen uudistamiseen.

Hankkeen edistyksellisyydestä huolimatta toimijoiden välinen yhteistyö ei ollut ongelmatonta. Pienten kuntien ja suurten kaupunkien edustajilla oli hyvinkin suuria erimielisyyksiä siitä, minkä laajuista päivystystä tavoitellaan. Samoin asiakastyöntekijöillä ja esimiehillä oli toisistaan poikkeavat näkemykset tarjottavien päivystyspalveluiden laajuudesta ja siihen liitettävistä muista toiminnoista, esimerkiksi työntekijöiden mahdollisuudesta liikkuvuuteen. Myös toteutetut ja kokeillut ratkaisut sekä päivystyksen toimintatavat herättivät erimielisyyksiä eri ammattiryhmien, kuntien sekä alaisten ja esimiesten välillä. Päivystystyön toteuttaminen edellytti myös neuvotteluita työntekijöiden päivystystehtäviin liittyvistä työehdoista ja korvauksista, mistä aiheutui ristiriitoja yksittäisten kuntien tehtyä muista poikkeavia ratkaisuita. Lisäksi alueet erosivat toisistaan kehittämistyön etenemisessä, joskin hitaammin etenevien alueiden mahdollisuudet hyödyntää nopeasti etenevää aluetta jäivät suhteellisen vähäisiksi tiedonkulkuun liittyvän problematiikan vuoksi.

Edistyksellisestä kehittämistyöstä johtuen Kaakkois-Suomen sosiaalipäivystyshanke muodostui erittäin tärkeäksi ja kiinnostavaksi alueellisen yhteistyön caseksi, tapaukseksi. Yhteistyön laajuus ja siihen sisältyvä näkyvä problematiikka asetti aineiston

yksityiskohtaisen analyysin kiinnostuksen kohteeksi. Myös erinomaisesti toteutetut monialaista yhteistyötä edistävät järjestelyt hankkeessa sulkevat pois rakenteisiin tai resursseihin liittyvää problematiikkaa, joka selittäisi suurelta osin yhteistyön taustalla vaikuttavia ilmiöitä tai ainakin vaikuttaisi niihin.

Yhteistyöfoorumien organisointi ja tiedon tuottaminen yhteistä tiedonmuodostamista varten tukivat edelleen korkealaatuisen vuorovaikutuksen muodostumista alueellisten foorumien aikana. Jaetuilla foorumeilla toimijat toivat esille omia ja toisistaan poikkeavia näkemyksiä sekä keskustelivat niistä. Tämän tyyppinen vuorovaikutus ei ole itsestään selvä ilmiö alueellisessa yhteistyössä. Varsin herkästi vuorovaikutus toimijoiden välillä muodostuu ”kuurojen dialogiksi”, jossa kukin yhteistyön osapuoli toistaa omia argumenttejaan rituaalinomaisesti saattamatta omia näkemyksiään huonoon valoon (mm. Sotarauta, Linnamaa ja Viljamaa 1999,21; Stähle & Sotarauta 2003). Ekstedtin ym. (1999, 192) esittelemällä tiedon kehittämisen ulottuvuudella koordinaation voi nähdä sijoittuvan alkupäähän, jolle on ominaista tiedon säilyttäminen ja jakaminen.

Kaakkois-Suomen sosiaalipäivystyshankkeessa alueellisilla foorumeilla keskustelut ja toimijoiden välinen vuorovaikutus muistuttivat kehityksen näkökulmasta korkealaatuisempaa vuorovaikutusta, kooperaatiota tai kommunikaatiota, jotka ovat yhteydessä korkea-asteiseen uuden tiedon tuottamiseen. Tällöin vuorovaikutus kohdistuu yhteiseen ongelmaan ja/tai keskinäiseen vuorovaikutukseen. (Engeström 1993, 129–131.) Tämänkaltaisen vuorovaikutus muistuttaa autenttista dialogia, jota Innes ja Booher (2003) ovat ehdottaneet tehokkaaksi yhteistoiminnallisten politiikkaprosessien hallinnan keinoksi.

Korkealaatuisesta vuorovaikutuksesta johtuen osallistujat toivat esille myös keskinäisen yhteistyön problematiikkaa, jota rutiiniluontoisten koordinaation tyyppisten kokousten yhteydessä ei todennäköisesti tehty. Juuri tästä syystä aineiston yksityiskohtainen analyysi avaa uusia mahdollisuuksia alueellista yhteistyötä koskevan teorian muodostamiseen. Aineiston kerääminen tutkijan roolissa monivuotisen kehittämishankkeen aikana hanketoimijana teki myös mahdolliseksi laajamittaisen ja monipuolisen aineiston keräämisen. Myös aineiston korkea laatu, määrä ja keräämisen toteutuminen säännönmukaisena lähes neljän vuoden ajan tekevät Kaakkois-Suomen

sosiaalipäivystyshankkeesta alueellisen yhteistyön problematiikan tutkimiselle edustavan casen. Aineistosta tehdyt tulkinnat eivät perustu satunnaisesti järjestettyjen tilaisuuksien tai toisiinsa projektityön ulkopuolella erillään toimivien henkilöiden satunnaisiin mainintoihin.

Tämän raportin myöhemmissä luvuissa, teoreettisen kehystämisen, metodologisten valintojen sekä teorian muodostamisen ja johtopäätösten kohdalla, viitataan Kaakkois-Suomen sosiaalipäivystyshankkeeseen käyttämällä nimitystä case sosiaalipäivystys. Sitä ennen esittelen, millainen oli tutkijan rooli Kaakkois-Suomen sosiaalipäivystyshankkeessa.

2.2.2 TUTKIJAN ROOLI KEHITTÄMISHANKKEESSA

Työskentelin Kaakkois-Suomen sosiaalipäivystyshankkeessa koko projektin ajan prosessitutkijan tehtävässä huhtikuusta 2003 joulukuuhun 2006. Hankesuunnitelmassa tutkijan tehtäväksi asetettiin prosessievaluatio ja tutkimus asiakasprosesseista. Tutkimusta tai kehittämistyötä ei määritelty suunnitelmassa teoreettisesti tai metodologisesti. Hankkeen projektijohtaja ja hallinnoijat eivät kannattaneet ehdotustani kehittämistyön ja tutkimuksen toteuttamisesta yhtenäiseen teoreettiseen viitekehykseen perustuvalla lähestymistavalla. Kehittämistyön etenemisen ohjaajaksi muodostui näin hankesuunnitelman asettamien aikataulujen ja tehtävien noudattaminen sekä kehittämistyön aikana tunnistettuihin ilmiöihin reagointi. Valitsin toimintatutkimuksellisen lähestymistavan tutkimukselle asetettujen arviointitehtävien toteuttamiseen, mikä loi mahdollisuuksia tutkijan aktiivisen ja osallistuvan roolin muodostamiseen sekä kehittämistyön edistämiseen tutkimustiedon avulla.

Arviointi tai arviointitutkimus on ollut viime aikoina suosittu lähestymistapa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden kehittämiseen, mitä usein myös hankkeiden rahoittajat edellyttävät jossain määrin. Rossi, Freeman ja Lipsey (1999; 4, 22, 64) ovat määritelleet arviointitutkimuksen ominaispiirteitä ja tehtäviä seuraavasti. Arviointitutkijat käyttävät sosiaalisia tutkimusmetodeja tutkiakseen, arvioidakseen ja auttaakseen kehittämään sosiaalisia ohjelmia niiden kaikissa tärkeissä aspekteissa, mukaan lukien

sosiaalisten ongelmien diagnosointi ja käsitteellistäminen sekä ohjelmien implementaation, hallinnon, tulosten ja tehokkuuden arviointi. Interventio-ohjelmien tehokkuutta voidaan määritellä arvioimalla tarvetta, rakenne, implementointia, vaikutusta tai tuloksia ja kustannustehokkuutta. Tarvearviointi on yksi evaluaation tärkeistä muodoista, joka kohdentuu ohjelman luonteeseen, sen suuruuteen ja jakeluun ja vaikuttaa edelleen mahdollisen intervention suunnitteluun.

Vastaavasti Seppänen-Järvelä (2003, 7–8) on määritellyt prosessievaluaation tehtäviä seuraavasti. Prosessievaluaation tavoitteena on toimia palautteen antamisen ja hankkeen ohjaamisen välineenä. Systemaattisesti toteutetulla prosessievaluaatiolla voidaan tarkastella muutosprosesseja ja tuoda esille niiden keskeisimmät piirteet. Prosesievaluaation tehtävänä on tehdä näkyväksi projektin toteuttamisen toimintatavat ja prosessin erityispiirteet, kuten esimerkiksi ongelmanratkaisut ja tuotetut innovaatiot. Informaatiota kerätään palvelun tai projektin prosesseista ja toteutuksesta sekä ongelmista pääasiassa laadullisilla menetelmillä.

Hanketutkimuksen tavoitteeksi asetettu arviointitehtävä oli mielekästä toteuttaa toimintatutkimuksen lähestymistavalla. Samankaltaisen näkemyksen toimintatutkimuksen ja arviointitehtävän yhteensovittamisen soveltuvuudesta on aiemmin kirjoittanut muun muassa Patton (1998). Tämä näkökulman valinta johti siihen, että tutkimusprosessi nivoutui kiinteäksi ja aktiiviseksi osaksi kehittämishankkeen etenemistä.

Toimintatutkimuksessa on kyse metodisesta ideasta tutkia yhteiskuntaa tai yhteisöä liikkeessä, muutostilassa, jota tutkimus on usein ollut käynnistämässä. Se on osallistavaa tutkimusta, joka sisältää epistemologisen ajatuksen, että tieteellisen tiedon ja tutkimuksen merkitys on sen kyvyssä muuttaa yhteiskunnallista todellisuutta. Tutkijoiden läsnäolo ja tiedon keruu ei ole tutkimuksen virhelähde, vaan pyrkimyksenä on jonkinlaisen liikkeen aikaansaaminen kohteessa. (Alasuutari 2001, 95.)

Tutkimusstrategiana toimintatutkimus pyrkii käytännön toiminnan ja tutkimuksen vuorovaikutukseen. Luonteeltaan toimintatutkimus on sosiaalinen prosessi, jossa toimitaan sekä yksilöllisellä että sosiaalisella tasolla. Tutkimuksen kohteina ovat yhteisön toimintatavat, osallistujien omaa toimintaansa koskeva ymmärrys ja itse toimintatilanne. Tutkimusotteet voivat muuttua tutkimusprosessin edetessä ja etsittäessä ratkaisua käytännöllisiin ongelmiin. (Aaltola & Syrjälä 1999, 13–14.) Toimintatutkimuksen

tunnuspiirteiksi on nimetty ongelmalähtöisyys ja syklisesti etenevä toiminnan kehittäminen, jonka toisiinsa liittyvinä osioita ovat toiminta, toiminnan tutkimus ja sen arviointi (mm. Hart & Bond 1995). Toimintatutkimukseen voi liittyä myös erilaisia tutkimustraditioita, joiden puitteissa voidaan hyödyntää sekä kvalitatiivisia että kvantitatiivisia menetelmiä (Heikkinen & Jyrkämä 1999, 55). Toimintatutkimuksessa tutkijan rooliksi muodostuu toiminnan aktivoiminen ja sen kehittäminen omalla panoksellaan (Grönfors 1982, 119). Heikkinen ja Jyrkämä (1999, 50) ovat verranneet toimintatutkimuksessa tutkijan roolia muutosagenttiin.

Toimintatutkimuksellisia lähestymistapoja on kuitenkin useita. Ne voidaan jakaa karkeasti kokeellisiksi, organisaationalsiksi, ammatillisiksi tai valtaistaviksi (Hart & Bond 1995, 37–44). Pragmaattisena lähestymistapana käytännön ja teorian vuoropuhelussa viitataan usein toimintatutkimuksen isään, Kurt Lewiniin, ja tämän tutkimuksiin USA:ssa 1940-luvulla (Cohen & Manion 1980, 176). Kemmis ja Carr (1986) edustavat kriittistä, emansipatorisia pyrkimyksiä korostavaa toimintatutkimusta. Varsinkin teollisuustyön kehittämisessä sovellettuja toimintatutkimuksen lajeja edustavat kommunikaatiivinen toimintatutkimus eli demokraattinen dialogi (mm. Gustavsen 1990), toimintatiede (mm. Argyris, Putnam & McLain Smith 1985) sekä osallistava toimintatutkimus (Whyte 1991). Sosiotekninen lähestymistapa on luokiteltu toimintatutkimusta edustavaksi lähestymistavaksi, joka usein liitetään edelleen autonomisten tai itseohjautuvien työryhmien kehittämiseen (mm. Ketchum & Trist 1992). Edellisistä poikkeava kulttuurihistorialliseen toiminnan teoriaan perustuvat kehittävän työntutkimuksen lähestymistapa. Kyse ei ole yksinomaan osallistumisen lisäämisen oletetuista positiivisista vaikutuksista kehittämiseen tai kehittämisprosessin syklinomaisen luonteen mallintamisesta. Taustalla vaikuttaa teoreettinen viitekehys, jossa käsitteellistetään toiminnan muotoutuminen sekä sen kehittymisen dynamiikkaan vaikuttavia tekijöitä. Hyyryläisen (1994, 114–115) aluetieteen alaan kuuluva tutkimus suomalaisesta kylätoiminnasta perustui kulttuurihistoriallisen toiminnan teoriaan erityisesti toiminnan määrittelyssä.

Valitsin pragmaattisen lähestymistavan toimintatutkimukseen, koska muut valinnat olisivat edellyttäneet myös kehittämisen dynamiikan toteuttamista tutkimuksen kanssa saman teoreettisen viitekehysten puitteissa. Tutkijan roolini muodostui kehittämistyöhön osallistumisesta ja siihen vaikuttamisesta erillään kerätyn tutkimustiedon avulla.

Tutkimuksen tehtäväksi muodostuikin aktiivinen rooli uuden tiedon tuottamisessa ja paikallisten toimijoiden toteuttamien toimintojen korkea-asteisen uudistamisen seuraaminen ja dokumentointi.

Hankkeen ensimmäisessä vaiheessa tavoitteeksi asetettiin seudullisen sosiaalipäivystyksen kehittämistarpeen kartoitus. Eri viranomaistahojen haastattelut ja sosiaalipäivystyksen luonteista työtä tekeviin yksiköihin (mm. turvakoti, lastensuojeluyksikkö) tutustuminen osoitti, että toimijat puhuvat sosiaalipäivystyksestä varsin erilaisessa merkityksessä. Osalle toimijoista sosiaalipäivystys merkitsi kaikkein kiireellisimpiin lastensuojelutilanteisiin vastaamista ja osalle vastaamista asiakkaan tarpeeseen tämän subjektiivisen kokemuksen pohjalta ja tämän ikään katsomatta. Osaltaan käsitteiden erot heijastuivat myös toimipisteiden tilastointiin asiakastapauksista. Tilastoinnissa (mm. asiakastilanteiden määrät, palveluun hakeutumisen ajankohdat ja syyt) asiakkuuden syyt merkittiin eri nimikkeillä ja eri perustein. Osassa toimipisteitä tilastoitiin vain kiireellisten huostanottojen lukumäärä. Lisäksi poliisin tehtävissä sosiaalitehtävät jäivät usein muiden tehtäväkoodien ”sisään” ilman erillistä merkintää sosiaalialan tehtävään (esim. perheväkivalta).

Olemassa olevien toistensa kanssa yhteen sovittamattomien tilastotietojen hyödyntäminen osoittautui toimimattomaksi ratkaisuksi. Ehdotuksestani Kaakkois-Suomessa päädyttiin keräämään tietoa asiakastilanteista erikseen laaditun kartoituslomakkeen avulla. Tällä tavalla saatiin yhteisellä tavalla määriteltyä tietoa sosiaalipäivystyksen asiakastilanteiden ilmenemisestä seudullisten palveluiden suunnittelun pohjaksi. Kartoituslomakkeiden suunnittelu ja käyttö tapahtui eri toimijoiden välisessä yhteistyössä. Tutkimuksen näkökulmasta tarkastelin lomakkeita organisaatioiden rajat ylittävinä kehittämisen välineinä, jotka edistivät uuden tiedon muodostamista ja yhteisen näkemyksen muodostamista kehitettävästä ilmiöstä. Toimijat keräsivät samalle lomakepohjalle asiakastapauksista tietoa syksyllä 2003 (1–3 kk). Laadin kirjauksista yhteenvedot, jotka lähetettiin etukäteen tutustuttavaksi moniammatillisten työryhmien jäsenille. Kokouksessa ryhmän jäsenet kommentoivat vapaasti kerättyjen tietojen pohjalta näkemyksiään sosiaalipäivystyksen kehittämisen tarpeesta tai siihen liittyvästä problematiikasta.

Syksyllä 2004 järjestin osallistavan arviointikeskustelun (Fetterman & Bowman 2002), jonka tulosten perusteella Kaakkois-Suomen sosiaalipäivystyshankkeelle valittiin arviointikohteet ja kaikissa kolmessa moniammatillisessa työryhmässä käytiin arviointikeskustelu seudullisten palveluiden käynnistymisen yhteydessä. Toimijoita pyydettiin antamaan arvosana sosiaalipäivystyksen nykytilanteesta eri arviointikohteille arvosanoilla 1–10 ja perustelemaan arviointi suullisesti. Laatimalla yhteenvedot eri alueiden arviointikohteiden keskiarvoista tehtiin näkyväksi kunkin alueen aktiivisten toimijoiden näkemys sosiaalipäivystykseen liittyvistä valituista kehittämisen tarpeista. Tällä menettelyllä pyrittiin tekemään näkemys suunnasta, johon kehittämistyön tulisi kohdistua. Samalla pyrittiin auttamaan toimijoita priorisoimaan toimenpiteitä siten, että ne kohdistettaisiin erityisesti heikompia arvosanoja saaneisiin kohteisiin. Samankaltainen arviointi tehtiin sosiaalipäivystyksen osajärjestelyn kohdalla käynnistettäessä keskuskaupungin ja yksityisen palveluyrittäjän välinen yhteistyö (Wilén 2006, 38.)

Seudullisten palveluiden kokeilujen yhteydessä tutkimuksessa keräsin tietoa hankkeessa muodostetun etu- ja takapäivystyksen välisestä suhteesta, mistä esittelin johtopäätöksiä ja yksityiskohtia alueellisissa koulutuksissa sekä erilaisissa alueellisissa kokouksissa. Seudullisissa päivystyspisteissä kerättyjen asiakastietojen pohjalta toteutin myös tutkimuksen asiakasprosesseista, minkä tuloksia esittelin samalla tavoin alueellisilla hankkeen järjestämällä foorumeilla.

Erillisen tiedon tuottamisen lisäksi tutkijan roolini muodostui osallistumisesta hanketyöhön. Seurasin hankkeessa järjestettyjä kehittämistilaisuuksia, koulutuksia ja kokouksia, joissa päärooli erityisesti seudullisen palvelun mallintamisen ja kokeilun sekä arvioinnin aikana oli paikallisilla toimijoilla. Laajamittaisen aineiston kerääminen ja analysointi oli kiinteä osa prosessievaluuatiota suorittamista. Siihen liittyi myös toteuttamani laajamittaiset avainhenkilöiden haastattelut kehittämishankkeen alussa sekä arvioidessani kokeiluista saatuja kokemuksia.

Kaakkois-Suomen sosiaalipäivystyshankkeessa roolini rakentui tutkimustehtävälle edistää kehittämishankkeen etenemistä. Tästä muodostuukin keskeinen ero hanketutkimuksen ja tässä raportissa tarkastellun väitöskirjatutkimuksen välille. Väitöskirjatutkimukseni ei noudata enää toimintatutkimuksellista etenemisen logiikkaa käytännön ja teorian sekä tutkimuksen ja intervention vuorottelusta.

Tässä väitöskirjatutkimuksessa Kaakkois-Suomen sosiaalipäivystyshanketta on tutkittu alueellisen yhteistyön tapausesimerkkinä, casena. Hankkeen aikana kerätystä aineistosta on analysoitu alueellista yhteistyötä aineistolähtöisesti. Tämä analyysi on johtanut tulkintaan, jonka mukaan luottamus on alueellisen yhteistyön haaste ja mahdollisuus. Ennen tulosten esittelen tutkimuksen teoreettisen kehyksen ja ytimen sekä tekemäni metodologiset valinnat.

3. TUTKIMUKSEN TEOREETTINEN KEHYS JA YDIN

Tähän mennessä raportissa on kuvattu tutkimuskohde ja tutkimustehtävä, jossa alueellisen yhteistyön tutkimusta kehystävät julkisen hallinnon muutos, paikallisella tasolla tapahtuva politiikan tekemisen mahdollistuminen, monitoimijaisen yhteistyön moniulotteisuus ja kompleksisuus sekä monivuotinen seudullisen palvelun kehittämishanke. Tässä luvussa yhteistyölle ja kehittämishankkeelle luodaan teoreettinen kehys. Siinä keskeiset käsitteet ovat policy-verkostot ja policy-prosessit. Teoreettisen kehystämisen väljyys on tehty tarkoituksellisesti. Kyseessä on metodologinen ratkaisu, joka antaa tilaa aineiston analyysistä konstruoitavalle teorialle. Luvun lopussa esitellään tämän tutkimuksen teoreettinen ydin, jossa keskeiseksi muodostuu luottamuksen käsite. Tässä luvussa luottamuksen käsitettä ja siihen liittyvää kritiikkiä tarkastellaan sosiaalisen pääoman näkökulmasta. Näin nostetaan esille luottamuksen käsitteellistämiseen liittyviä haasteita, joihin myös vastataan tämän tutkimuksen tuloksissa.

3.1 POLICY-VERKOSTONÄKÖKULMA YHTEISTYÖHÖN

Julkisen hallinnon piirissä tapahtuneen siirtymisen hallinnoinnista hallintaan on siis todettu muuttaneen julkisen⁴ politiikan tekemisen luonnetta. Julkisen hallinnon alalla on tunnustettu vallitsevan kaksi toisiinsa kietoutunutta trendiä: 1.) verkostomaisen yhteistyön määrä on lisääntynyt ja 2.) verkostot on havaittu tehokkaiksi keinoiksi johtaa ja kehittää julkista politiikkaa (Mandell 2001,xi). Julkisen sektorin toimijoiden kohdalla se on lisännyt yhteistoiminnallista sektorirajat ylittävää yhteistyötä, jota on tarkasteltu verkostomaisena toimintana. Hallinnan johtaminen verkostojen kautta on johtanut joukkoon laajentuneita yhteyksiä, jotka liittävät hallinnon muihin julkisiin toimijoihin, yksityisiin firmoihin ja kansalaisjärjestöihin. Hallinnollinen todellisuus määritellään molemminpuolisen riippuvuuden ja neuvotellun yhteisen toiminnan kautta. Tämänkaltaista yhteistyötä on tutkittu politiikkaverkosto-käsitteen avulla.

⁴ Erotteluna puoluepolitiikkaan käytän tässä yhteydessä julkisen politiikan käsitettä laajassa merkityksessä.

Tutkijat ovat esittäneet, että policy-verkosto-käsite viestittää politiikan tekemisessä tapahtunutta todellista muutosta (mm. Linnamaa 2004, 62). Policy-verkoston eli politiikkaverkoston käsitettä käytettiin alkuaan metaforana, jonka avulla kuvattiin useamman toimijan käsittämää yhteistyötä julkisen sektorin toimissa (Dowding 1995). Siitä on muodostunut vähitellen sekä teoreettisesti että metodologisesti monimuotoinen lähestymistapa (ks. Marsh & Smith 2001), jota on sovellettu julkisen sektorin verkostojen tutkimuksessa erityisesti meso- ja makrotasolla (Dowding 1995). Aluekehittämisessä verkostoituminen on johtanut asiantuntijuuden ja tarkoituksenmukaisuuden lisäämiseen. Se on murtanut byrokraattisen hallintomallin kehitystä sekä siihen liittyneitä tiedonkulkua hidastaneita rakenteita. (Raunio 2000, 10.) Empiirisenä ilmiönä politiikkaverkostoja voidaan löytää lähes kaikilta yhteiskunnan alueilta. Tunnetut politiikkaverkostot löytyvät maanviljelyksen, sotateollisuuden, ympäristönsuojelun sekä sosiaali- ja terveystalouden ja koulutuksen aloilta. (Kickert, Klijn & Koppenjan 1997a, 6; Hajer & Wagenaar 2003a.) Suomessa politiikkaverkostonäkökulmaa on sovellettu muun muassa kuntien välisen elinkeinopoliittisen yhteistyön tutkimuksessa (mm. Sotarauta, Linnamaa & Viljamaa 1999; Raunio 2000; Linnamaa 2004).

Politiikkaverkosto-näkökulman mukaan julkisen politiikan suunnittelu ja toteutus tapahtuu toisistaan riippuvien julkisten ja yksityisten toimijoiden muodostamassa verkostossa. Toimijoita yhdistää tietyn yhteiskunnallisen ohjelman suunnittelu ja toteutus tai yhteiskunnallisen ongelman ratkaisu, mikä tapahtuu kompleksisten interaktioiden kautta. Kompleksisuus muodostuu yhteistyöhön osallistuvien useiden toimijoiden erilaisista päämääristä ja tavoitteista. Lähestymistavassa korostetaan molemminpuolisen luottamuksen ja riippuvuuden merkitystä toimijoiden välisen yhteistyön edistäjinä. Politiikkaverkostossa toimijat ovat riippuvaisia toisistaan, sillä he eivät voi saavuttaa päämääriä yksin vaan tarvitsevat siihen toisten toimijoiden resursseja. Informaatio, tavoitteet ja resurssit ovat vaihdon välineitä vuorovaikutuksessa. Säännöllisesti toistuva vuorovaikutus voi saada aikaan toimijoiden välisten jaettujen tulkintojen muodostumista, uusia osallistumisen muotoja ja vuorovaikutuksen sääntöjen kehittymistä ja vakiintumista. (Kickert, Klijn & Koppenjan 1997a, 6.)

Politiikkaverkostoihin liittyy kaikelle verkostomaiselle yhteistyölle ominaisia piirteitä. Verkostossa yhteistyö ei perustu hierarkkisiin suhteisiin vaan yhteyksiin, joita luonnehtivat lojaalisuus, solidaarisuus, luottamus ja keskinäinen tuki

(mm. Stoker 1997, 59; Linnamaa & Sotarauta 2000). Verkostot voidaan nähdä kanavana, kustannustehokkuuden lisäämisen keinona ja strategisena yhteistyön välineenä. Verkostokanavaa hyödyntämällä toimijat muun muassa hankkivat uusia resursseja, pääsevät mukaan päätöksentekoon, saavat tärkeätä informaatiota oman toiminnan ohjaamiseen sekä oppivat uusia taitoja. Kustannustehokkuus verkostotyön hyötynä voi ilmetä esimerkiksi suoranaisten kustannusten vähentymisenä, taloudellisten resurssien lisääntymisenä, investointikustannusten vähentymisenä ja yhteishankintojen toteuttamisena. Verkoston hyödyttäminen strategisena yhteistyön välineenä nähdään etuna, joka muodostuu muun muassa yhteisestä tahdonmuodostuksesta, päätösten toimeenpanosta ja legitimoinnista sekä informaation vaihdosta. (Kautonen 1993; Sotarauta & Linnamaa 1997.) Verkostoja muodostuu useiden erilaisten tehtävien ympärille. Alueellisen kehittämisen verkostojen on tunnistettu suuntautuneen esimerkiksi tietyn tavoitteen saavuttamiseen, innovaatioiden etsintään, kollegiaalisen tuen tarjoamiseen, edunvalvontaan, kansalaisvaikuttamiseen tai investointien toteuttamiseksi. (Linnamaa 2004, 51–52.)

Verkostoja on tarkasteltu yhtenä kolmesta sosiaalisen koordinaation muodosta markkinoiden ja hierarkioiden rinnalla. Markkinat ovat spontaaneita koordinaation muotoja, joille on ominaista osapuolten autonominen, toisistaan riippumaton asema. Hierarkioissa sosiaalinen koordinaatio rakentuu perinteisten auktoriteettien varaan. Se perustuu raportointiin ja formaaleihin esimies-alaisuuteisiin sekä hierarkkiseen päätöksentekoon. Verkosto, edellisistä poiketen, on rakenteeltaan kevyt. Se muodostuu organisaatioista ja yksilöistä, jotka ovat sitoutuneet vastavuoroiseen ja molemminpuolisesti toteutettaviin toimintoihin. Edellytyksenä verkostosuhteiden syntymiselle on, että toimijat oivaltavat ja hyväksyvät keskinäisen riippuvuuden. (Mayne, Wileman & Leeuw 2003, 33–34.) Atkinson ja Coleman (1996) ovat puolestaan käsitteellistäneet verkoston strukturoiduksi suhteeksi, joka kytkee yhteen organisaatiot sekä organisaatioissa työskentelevät yksilöt julkisen politiikan tarkoituksiin.

Verkostojen merkitystä on korostettu politiikkaverkostojen lisäksi myös muiden lähestymistapojen piirissä. Näistä esimerkkejä ovat institutionaalinen tiheys, innovatiivinen miljö, alueellinen innovaatiojärjestelmä ja oppiva alue. Alueelliset verkostot voivat muodostua strategiseksi, tavoitteelliseksi pyrkimykseksi vaikuttaa kehitykseen pitkällä aikavälillä tukemalla tärkeiden organisaatioiden avaintoimintoja. Strategiset verkostot

voivat rakentua oppimista (luovuus- ja kehittämisverkostot) ja toteuttamista (tehokkuus- ja hallintaverkostot) korostaville yhteistyösuhteille. (Raunio 2000, 10, 30.)

Verkostomainen toiminta poikkeaa yksittäisten organisaatioiden toiminnasta. Se luo kiinnostavan jännitteen alueellisen palvelun kehittämistyöhön, jossa yksittäisten kuntaorganisaatioiden kehittäminen ja alueellinen verkostomainen toiminta nivoutuvat väistämättä toisiinsa. Kickert, Klijn ja Koppenjan (1997a) ovat tarkastelleet lähemmin organisaatioiden ja verkostojen välisiä eroja johtamisen näkökulmasta. Organisaatioiden johtamisen tyypillisiä piirteitä ovat hierarkkinen rakenne ja yksi auktoriteetti sekä selkeät ja hyvin määritellyt tavoitteet. Verkostomaisessa toimintatavassa organisaatioiden ja yksilötoimijoiden erilaiset tavoitteet ja näkemykset ongelmista sekä niiden muuttuminen kehittämisprosessin aikana näyttäytyvät yhteistyön keskeisenä haasteena. Jaettujen tulkintojen muodostuminen tapahtuu verkoston jäsenten välisessä vuorovaikutuksessa. (Kickert, Klijn & Koppenjan 1997a, 12.)

Organisaatiot ja verkostot erovavat toisistaan myös silloin, kun tarkastellaan lähemmin johtamisen roolia, keinoja ja kohdetta. Verkostossa vuorovaikutuksen ohjaus ja yhteistyön mahdollisuuksien luominen muodostuvat johtamisen kohteiksi, kun organisaatiossa huomio kohdistuu prosessien suunnitteluun ja ohjaukseen. Kun perinteisessä organisatorisessa ajattelussa johtamisen keinoja ovat suunnittelu, ohjaus ja johtaminen, verkostossa johtamisen keinot kohdistuvat toimijoiden ja resurssien valintaan, verkoston olosuhteisiin vaikuttamiseen sekä strategisen monimutkaisuuden käsittelyyn. (Kickert, Klijn & Koppenjan 1997a, 12.)

TAULUKKO 1. Organisaation ja verkoston johtamisen eroja

	”PERINTEINEN” NÄKÖKULMA MM. ORGANISAATIOSSA	VERKOSTO
JOHTAMISEN RAKENNE	Yksi auktoriteetti	Jaettu auktoriteetti
TAVOITTEET JA ONGELMAT	Selkeät/ hyvin määri- tellyt	Erilaiset/ muuttuvat
ROOLI	Kontrollointi	Välittäjä, prosessin johto, verkoston rakentaminen
KOHDE	Prosessien suunnittelu ja ohjaus	Vuorovaikutuksen ohjaus ja mahdollisuuksien luonti
KEINOT	Suunnittelu, ohjaus ja johtaminen	Toimijoiden ja resurssien valinta, verkoston olosuhteis- iin vaikuttaminen, strategi- sen monimutkaisuuden käsit- tely.

Johtaminen verkostossa pyrkii vaikuttamaan sosiaalisiin prosesseihin, joihin osallistuu useita muita kanssahallitsevia toimijoita. Näillä toimijoilla saattaa olla hyvinkin erilaiset ja toisinaan myös vastakkaisilta vaikuttavat päämäärät ja intressit. Hierarkkinen, ylhäältä alas ohjaaminen ei toimi verkostoissa, joissa ylätasoa tai huippua ei ole olemassa. (Kickert & Koppenjan 1997, 39.) Yhdellä toimijalla ei ole määräysvaltaa verkoston jäseniin nähden esimerkiksi alueen organisaatioiden johtajien välisessä yhteistyössä. Kuitenkin hierarkkisuus ja vallan epätasainen jakautuminen ovat väistämätön osa verkostomaista yhteistyötä, kun siihen osallistuu samanaikaisesti organisaatioiden esimiehiä ja alaisia. Verkostomainen yhteistyö alueellisilla foorumeilla ei poista organisaatiolle tyypillisiä toimintakäytäntöjä ja rakenteita. Päinvastoin – ne korostuvat entisestään silloin, kun seudullisen palvelun käyttöönotto edellyttää työntekijöiden tehtävien muutoksia ja ratkaisuja kunkin kunnan oman päätöksentekomekanismien ja -prosessien kautta.

Jaettu johtajuus on nähty yhdeksi verkostomaisen kehittämistyön menestyksen edellytyksistä. Koska yksittäinen toimija ei voi hallita kaikkia kehittämistyön edellyttämiä tiedollisen vaatimuksen alueita ja niihin liittyviä paineita yksin, eri toimijoiden omaan tiedon kokoaminen toisi vahvuuksia johtamiseen. Verkoston johtajat voivat koordinoida toimiaan luodakseen luottamusta, molemminpuolista riippuvuutta, lojaalisuutta, solidaarisuutta sekä horisontaalista koordinoitua, joka perustuu

vastavuoroiseen tukeen organisaatioiden ja yksilöiden taholta. Kaikki tämä edellyttää kykyä ylläpitää ja syventää tunnetta, että kaikki verkostossa toimivat osapuolet hyötyvät yhteistyöstä. Se tapahtuu vahvistamalla verkoston yhteyksiä, integraatiota ja läpinäkyvyyttä. (Sotarauta 2005.)

Jaetun johtajuuden toteutuminen voi kuitenkin osoittautua problemaattiseksi silloin, kun johtajilla ei ole yhteistä näkemystä kehittämisen tarpeesta, laajuudesta tai keinoista. Sen lisäksi alueellisessa yhteistyössä johtajuus hajaantuu myös spatiaalisesti. Johtajien verkoston mahdollisesti aikaansaamat konsensuspäätökset johtavat toimenpiteisiin kunkin omassa organisaatiossa, jossa kehittämistyön johtaminen edellyttää myös tavanomaisia organisaation johtamisen keinoja, kuten auktoriteettiaseman käyttöä, prosessien johtamista ja kontrollia.

Tässä tutkimuksessa alueellisen yhteistyön teoreettinen kehystäminen on tehty politiikkaverkoston lähestymistavan avulla. Tällä valinnalla on ensinnäkin haluttu tehdä erottelu yleisen verkostokäsitteen ja verkostoteorian välillä. Toiseksi politiikkaverkoston teoria tarjoaa käsitteellisiä välineitä kompleksisen ja erilaisiin intresseihin perustuvan yhteistyön kehystämiseen. Palvelun kehittämisen rinnalla alueellisessa yhteistyössä ilmeni myös muita kilpailevia motiiveja, jotka ilmensivät pyrkimystä palvelun luomiseen mahdollisimman pienin lisäkustannuksin sekä työntekijöiden edunvalvonnan kysymyksiä korvausten ja oikeuksien ylläpitämisestä. Aikaisemmin muun muassa Khator ja Brunsen (2001) ovat kiinnittäneet huomiota verkostomaiseen yhteistyöhön osallistumisen moninaisiin motiiveihin. Motiiveina osallistumiselle voi olla yhteistyön rakentaminen muiden kanssa, tiedon saaminen muiden toimijoiden tekemisistä, muihin kuin sääntöihin liittyvien ratkaisujen löytäminen ongelmiin, kustannusten ja riskien jakaminen, oman organisaation intressin suojeleminen, koordinoitipisteiden tunnistaminen, pääsy asiantuntijuuden pariin, tehokkuus ratkaisujen sovelluksessa/omaksumisessa, keveän organisaatorakenteen luominen. (emt. 160.)

Politiikkaverkoston käsitteellä voidaan kuvata tämänkaltaista kehittämistyötä paremmin kuin tarkastelemalla yhteistyötä organisaatioiden muodostamana verkostona. Organisaatioiden välisen yhteistyön näkökulman riskinä on, että organisaatioita tarkastellaan samanmielisinä kokonaisuuksina. Tällöin organisaatioiden sisällä vallitsevat erilaiset tulkinnat ja ristiriitaiset näkemykset voivat jäädä vaille huomiota.

Politiikkaverkostot voidaan jaotella edelleen kahteen toisistaan poikkeavaan tyyppiin, jotka ovat poliittiset yhteisöt (political communities) ja tietyn asiakysymyksen tai ongelmanratkaisun ympärille muodostuneet verkostot (issue networks). Nämä politiikkaverkostojen tyypit eroavat toisistaan niin intressien, interaktion kuin jatkuvuudenkin osalta. Poliittisessa yhteisössä konsensus perustuu toimijoiden jakamiin perusarvoihin ja tuloksen legitimointiin, kun "issue"-verkostossa konsensuksen muodostumista vaikeuttaa konfliktien läsnäolo ja yhteisymmärryksen vähäisyys. Tämä kompleksisuus muodostuu toimijoiden laajasta määrästä ja näiden edustamista laaja-alaisista intresseistä. "Issue"-verkostolle ominainen piirre on myös se, että toimijoiden resurssit ovat rajallisia ja epätasaisesti jakautuneita, mikä ilmenee vallan epätasapainona yhteistyössä. (Marsh & Rhodes 1992.)

TAULUKKO 2. Poliitiikkaverkostojen kaksi tyyppiä

	POLIITTINEN YHTEISÖ	ASIAVERKOSTO
TOIMIJOIDEN MÄÄRÄ	Vähäinen ja rajoitettu	Laaja
INTRESSI	Taloudellinen/ professionaalinen	Laaja/ useita
INTERAKTIO	Tiivis, usein toistuva	Kontaktien toistumistiheys ja intensiteetti vaihtelee
JATKUVUUS	Jäsenyys, arvot ja tulokset säilyvät samankaltaisina	Pääsy verkostoon vaihtelee merkittävästi
KONSENSUS	Jaetut perusarvot, tuloksen legitimointi	Hivenen yhteisymmärrystä, konflikti läsnä
RESURSSIEN JAKAUTUMINEN VERKOSTOSSA	Kaikilla toimijoilla on resursseja	Toimijoiden resurssit ovat rajoitettuja
TOIMIJOIDEN VÄLINEN SUHDE	Resurssien vaihto	Konsultatiivinen
VALTA	Vallan tasapaino. Yksi toimija voi dominoida	Epätasapaino: Epätasaisesti jakautuneet resurssit

Kun alueellista yhteistyötä tarkastellaan politiikkaverkostona asiaverkoston näkökulmasta, toimijoiden välinen vuorovaikutus nähdään jo lähtökohtaisesti kompleksisena. Alueellisesti toteutetussa kehittämishankkeessa kompleksisuus muodostuu seutuyhteistyön näkökulmasta tarkasteltuna jo väestömäärältään suuresti toisistaan poikkeavien

kuntien erilaisina tarpeina sekä myös resurssien epätasaisena jakautumisena. Kun kehittämistyöhön yhdistyy kuntien lisäksi vielä eri toimialojen tarpeita, kompleksisuus lisääntyy entisestään. Sitä lisäävät myös työntekijöiden intressit tilanteissa, joissa kuntakohtaisten palveluiden integroiminen muuttaa tehtäviä ja toiminta-alueita. Vastaavalla tavalla yksityisen sektorin edustajien intressit voiton tavoitteluun tai asukkaiden intressit palveluiden korkean laadun ja saatavuuden takaamiseksi tuovat lisää haasteita yhteistyöhön. Kehittämistehtävän ympärille muodostuneessa politiikkaverkostossa voi vallita samanaikaisesti siis useita tavoitteita. Virallisen kehittämistehtävän rinnalla siihen voi nivoutua esimerkiksi kollegiaalisen tuen tarjoaminen tai edunvalvonnan ja kansalaisvaikuttamisen pyrkimyksiä.

Politiikkaverkoston näkökulmaan sisältyy myös kuntayhteistyön kannalta tärkeä alueellisen yhteistyön jännitteinen teema. Kuten Kickert, Klijn ja Koppenjan (1997a, 6) totesivat, politiikkaverkostossa ominaispiirteenä on toimijoiden riippuvuus toisistaan. Riippuvuus muodostui seudullisen palvelun kehittämisessä siitä, että yksikään kunta ei voinut toteuttaa kehittämistyötä onnistuneesti yksin. Jännitteiseksi riippuvuuden teeman muodosti tilanne, jossa alueen kunnissa seudullisen palvelun kehittämistä ei koettu tarpeellisenä. Jännite muodostui myös siitä, että seudullisen palvelun luominen teki kunnat osittain riippuviksi toisistaan sekä toiminnallisesti että eri resurssien osalta. Tämä kehitys saatettiin kokea kunnissa negatiivisena ja kunnan itsemääräämisoikeutta ja autonomista asemaa vaarantavana tekijänä.

Politiikkaverkoston on usein katsottu kuuluvan kansalaisten tai kansalaisjärjestöjen edustus yhteiskuntapolitiikan suunnittelun ja toteutuksen prosesseissa. Kaakkois-Suomen sosiaalipäivystyshankkeessa asiakkaiden tai kuntalaisten suora läsnäolo ei toteutunut asiakkaiden toiveesta ja tutkimusluvan myöntäneen sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön vaatimuksesta. Kuntalaisten ja asiakkaan ääni kehittämistyössä hankkeen aikana tuli kuitenkin esille tutkimuksen kautta. Tutkimus asiakasprosesseista, seudullisen sosiaalipäivystyksen asiakkaille tehty palautekysely sekä asiakkaiden haastatteluiden analyysien tulokset käsiteltiin viranomaistahojen välisissä yhteisissä kokouksissa evästämään palvelun jatkokehittämisen tarvetta. Tässä tutkimuksessa politiikkaverkostolähestymistavalla kehystetään julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin edustajien välistä paikallista yhteistyötä. Menettelytapaa on aiemmin sovellettu aluetieteessä.

Tästä esimerkkinä on tieto- ja viestintäteknikkaklusterin kehittämisprosessin tutkimus Jyväskylän kaupunkiseudulla (Linnamaa 2002).

Finen (2001) tutkimuksessa laadittiin matriisi Uudessa Etelä-Walesissa toteutettujen vanhuksille suunnattujen hoivapalveluprojektien arvioimiseksi. Siinä projektit luokiteltiin projektit kolmeen ryhmään yhteistyön laajuuden perusteella. Makrotason projekteissa yhteistyökumppanina ilmeni valtio ja suomalaista lääninhallitusta vastaava taso. Mesotasolla projektissa yhteistyö keskittyi paikallisten palveluiden kehittämiseen. Mikrotasolla yhteistyö muodostui yksilöllisistä kuluttajista sekä palveluita tuottavien tahojen henkilökunnasta. Finen (2001) luokittelua mukaillen Kaakkois-Suomen sosiaalipäivystyshankkeen aikainen verkoston yhteistyö sijoittui meso- ja mikrotason väli- maastoon.

3.2 POLICY-PROSESSINÄKÖKULMA KEHITTÄMISEEN

Tässä tutkimuksessa seudullisen palvelun kehittäminen kehystetään teoreettisesti policy-prosessin käsitteen kautta. Aikaisempien lukujen yhteydessä on useaan otteeseen todettu, kuinka hallinta-ajattelu on muuttanut politiikan tekemisen luonnetta. Policy-prosessi tai politiikan tekemisen prosessin käsite suuntaa huomion paikallisesti tehtävän kehittämistyön ominaispiirteisiin sekä kehittämisprosessin etenemiseen vaikuttaviin tekijöihin. Niitä voidaan tarkastella niin laadun kuin tehokkuudenkin näkökulmasta.

Klijn ja Teisman (1997) ovat todenneet, että politiikan tekeminen voidaan parhaiten käsitteellistää kompleksisena prosessina, jota ei voi kontrolloida vain yksittäinen toimija. Prosessin kompleksisuus muodostuu politiikkaverkostolle ominaisista piirteistä. Näitä piirteitä ovat verkoston toimijoiden erilaiset tavoitteet ja strategiat sekä riippuvuus yhteistyökumppanin resursseista tavoitteiden saavuttamiseksi (Klijn & Teisman 1997, Kickert, Klijn & Koppenjan 1997a).

Politiikkaprosesseja on tarkasteltu verkostonäkökulman lisäksi useiden toimijoiden, aktoreiden yhteistyönä. Tämä monitoimijanäkökulma eroaa politiikkaverkostonäkökulmasta. Verkostonäkökulmassa analyysin kohteena on toimijoiden muodostama verkosto, kun moniaktorinäkökulmassa se on keskushallinnon ja paikallisten toimijoiden välinen suhde. Edelleen verkostonäkökulmassa yhteistyötä tarkastellaan toimijoiden välisenä vuorovaikutuksena, jonka ominainen piirre on jo aiemmin todettu toimijoiden keskinäinen riippuvuus toisistaan. Näissä kahdessa näkökulmassa myös tulkinnot onnistumisen ja epäonnistumisen kriteereistä poikkeavat toisistaan. Monitoimijanäkökulmassa korostuu muun muassa resurssien saatavuus, kun verkostonäkökulmassa huomio kohdistuu kollektiiviseen toimintaan ja sen mahdollisuuksiin tai esteisiin. Näin ollen verkostonäkökulmassa hallinnan keinoksi suositellaan verkostojen johtamista kehittämällä olosuhteita, jossa sen toimijat ovat vuorovaikutuksessa toistensa kanssa. (Kickert, Klijn & Koppenjan 1997a, 6–10.)

TAULUKKO 3. Kaksi hallinnan näkökulmaa julkisen politiikan tekemiseen

	MONITOIMIJUUS (Multi-actor)	VERKOSTO (Network)
ANALYYSIN KOHDE	Keskushallinnon ja paikallisten toimijoiden välinen suhde	Toimijoiden muodostama verkosto
PERSPEKTIIVI	Paikallisten toimijoiden näkökulma	Toimijoiden välinen vuorovaikutus
OMINAISTA YHTEISTYÖLLE	Keskushallinto vs. autonomia	Riippuvuus
POLITIIKKAPROSESSILLE OMINAISTA	Poliittiset prosessit: kiinnostuksen osoitukset ja informaation ohjeiden ja resurssien jako.	Vuorovaikutusprosessit: Informaation, tavoitteiden ja resurssien vaihto.
PROSESSIN ONNISTUMISEN KRITTEERI	Paikallinen harkintavalta ja paikallisia toimijoita suosiva resurssien hankkiminen	Kollektiivisen toiminnan toteutuminen
PROSESSIN EPÄONNISTUMISEN SYITÄ	Joustamaton politiikka; resurssien puute; paikallisten toimijoiden osallistumattomuus	Kollektiivisen toiminnan kannustimien puute tai olemassa olevat esteet
SUOSITUKSIA POLITIIKKAPROSESSIN HALLINTAAN	Keskushallinnon vetäytyminen paikallisten toimijoiden hyväksi	Politiikkaverkostojen johtaminen: Vuorovaikutuksen olosuhteisiin vaikuttaminen

Klijn ja Teisman (1997) ehdottavat, että kompleksista politiikkaprosessia voidaan kuvata parhaiten pelimetaforan avulla. Poliitiikkaprosessien käsitteellistämistä peliksi on käytetty tutkimuksissa jo useita vuosikymmeniä. Rationaaliseen valintaan perustuva lähestymistavan mukaan politiikkaprosessista on pyritty tunnistamaan formalisoituja pelityyppejä, jotka kuvataan eri valintojen mahdollisuuksia hahmottavina tulosmatriiseina (Klijn & Teisman 1997).

Tässä tutkimuksessa politiikkaprosessin tarkastelu pelimetaforan avulla tuottaa kiinnostavia näkökulmia prosessiin vaikuttavista tekijöistä. Tutkimuksen ensisijaisena tavoitteena ei ole kuitenkaan kehittämiseen liittyvien formalisoitujen pelityyppien tunnistaminen. Pelimetafora kohdistaa huomion alueellisessa yhteistyössä verkoston jäsenten valitsemiin erilaisiin strategioihin, päätöksentekoon, valintoihin ja käyttäytymiseen. Kehittämispelin tulos riippuu mukana olevien toimijoiden strategisesta käyttäytymisestä. Toimijat valitsevat strategiat, jotka vaikuttavat omasta näkökulmasta rationaalisilta meneillään olevan pelin kontekstissa. Strategioiden valinta perustuu toimijoiden tekemiin havaintoihin pelistä sekä niiden pohjalta tehtävistä päätöksistä tai valinnoista, mitkä näyttävät strategisena käyttäytymisenä. Havainnot ovat yhteydessä muun muassa toimijoiden kokemaan resurssiriippuvuuteen siitä, miten tärkeäksi käsiteltävä politiikan ongelma nähdään. (Klijn & Teisman 1997.) Strategioiden ja käyttäytymisen tutkiminen tarjoaa mahdollisuuden tunnistaa niiden potentiaalinen yhteys ja vaikutus yhteistoimintaprosessien laadun elementteihin.

Tutkimalla politiikkaprosessin aikaista yhteistyötä voidaan myös tunnistaa tekijöitä, jotka vaikuttavat alueellisen yhteistyön edistämiseen tai sen problemaattisuuteen. Esimerkkeinä politiikkaprosessiin vaikuttavista yhteistyön haasteista voidaan tarkastella tutkimustuloksia elinkeinopoliittisen seutuyhteistyön pullonkauloista, joita ovat:

- tiedonkulun ongelmat
- epäselvyys rooleista ja työnjaosta kuntien välillä
- foorumien puute tai vähäisyys
- kuntien keskinäinen kilpailu
- oman reviirin varjelu
- erilaiset lähtökohdat ja odotukset yhteistyölle
- sitoutumattomuus
- epäluottamus
- oppimattomuus: omia tai muiden kokemuksia ei osata hyödyntää

- omien tavoitteiden ja seudullisten tavoitteiden välinen jännite
 - resurssien puute = verkostoyhteistyö edellyttää lisäarvon vähäisyyttä
 - organisaatiot tai niiden avainhenkilöt, jotka eivät tule toimeen keskenään.
- (ks. Sotarauta 1993; Sotarauta, Linnamaa & Viljamaa 1999, 17, 50, 75, 108, 137, 153; Linnamaa & Sotarauta 2000, 44.)

Yhteistyön problemaattisuutta aikaansaavat tekijät ovat samanaikaisesti yhteistoimintaprosessien laadun elementtejä. Seutuyhteistyön pullonkaulat ovat haasteita aiheuttaessaan ongelmia. Samalla ne ovat mahdollisuuksia, joihin panostaminen tietoisesti yhteistyön aikana voi ennaltaehkäistä ongelmatilanteita tai edistää ratkaisujen löytämistä ongelmatilanteisiin. Kyseessä on tärkeä ilmiö, kuten Sotarauta ja Linnamaa (1997) ovat todenneet. Yhteistoimintaprosessien laadusta on tullut kilpailuetu kaupunkiseutujen välisen kilpailun kiristyessä. Prosessien hyvä laatu luo edellytyksiä tehokkaalle alueelliselle kehittämistyölle. Hyvä laatu muodostuu useiden tekijöiden varaan, joita ovat (ks. Sotarauta, Linnamaa & Viljamaa 1999, 17–18; Sotarauta & Linnamaa 1997, 195):

- tieto ja informaatio
- lisäarvo
- luottamus
- sitoutuminen
- päämäärien samansuuntaisuus
- oppiminen
- foorumit
- työnjako ja vastuuttaminen.

Yhteistoimintaprosessien laadun elementit vaikuttavat kehittämistyön etenemiseen ja sen tehokkuuteen. Heikossa politiikkaprosessissa laadun elementtien vähäisyys tai puute voi saada aikaan niin sanotun ilkeän kehän, jossa seutuyhteistyön ongelmat vain lisääntyvät ja saavat aikaan negatiivisten ilmiöiden toistumisen. Sotaraudan ja Linnamaan (1998) tutkimuksessa Seinänaapureiden paikallisen kehittämisprosessien laadusta tunnistettiin tämä ilmiö. Esimerkkinä kehästä voidaan tarkastella heidän tunnistamaansa ilkeän kehän osaa. Siinä sitoutumisen väheneminen johti vastavuoroisen luottamuksen vähenemiseen, mikä edelleen johti haluttomuuteen jakaa tietoa ja informaatiota, mikä vaikutti toimijoiden sitoutumiseen negatiivisesti.

Sotarauta ja Linnamaa (1998) tunnistivat tutkimuksessaan Oulun osa-alueen yhteistyössä positiivisen kehän, joka puolestaan heijasti politiikkaprosessin korkeaa laatua. Siinä yhteistoimintaprosessin laadun tekijät ilmenivät positiivisessa yhteydessä ja toimivat positiivisia laatuun vaikuttavia tekijöitä vahvistavalla tavalla. Esimerkiksi luottamuksen lisääntyminen lisäsi uusien toimijoiden osallistumista kehittämistyöhön, mikä lisäsi edelleen tiedon kulkua ja oppimista sekä luottamusta. Myös Hyyryläinen (1994, 130) tunnisti tutkimuksessaan kylätoiminnasta luottamuksen vaikuttavan kehittämiseen ja sen muotoutumiseen joko laajenevaksi tai supistuvaksi toiminnaksi.

Yhteistoimintaprosessin laadun tekijöillä on nähtävissä siis vaikutusta politiikkaprosessin tulokseen. Tämän näkökulman hyväksyminen johtaa myös politiikkaprosessin onnistumisen käsitteellistämiseen uudelleen. Poliitiikkaprosessin onnistumisen ”mittarina” ei voida enää pitää yksinomaan kollektiivisen toiminnan toteutumista (vrt. Kickert, Klijn & Koppenjan 1997a, 6–10).

Khator ja Brunson (2001) ovat tutkineet ympäristönsuojeluun liittyvien tapausten kautta tekijöitä, jotka vaikuttavat verkoston työskentelyn tulokseen. He ovat todenneet, että erityisesti verkoston yhteydessä onnistuminen on vaikea määrittellä. Verkosto tulkitaan usein onnistuneeksi, jos se onnistuu saavuttamaan konkreettisesti sen työskentelylle asetetut tavoitteet. Kuitenkin onnistumisen määrittelyssä on tarkasteltava myös muita, näkymättömiä tuloksia, kuten vahvistunutta yhteisymmärrystä osallistujien kesken. (emt. 157.) Luke (1998) on tarkastellut menestyksen määrittelyn kahta näkökulmaa, jotka korostavat uskollisuutta hyväksytylle suunnitelmalle (esim. projektisuunnitelma) tai edistymistä kohti hyväksytyä tulosta. Jälkimmäinen määrittely on sikäli suositeltavampi menestyksen määritelmä, sillä sen edustama näkökulma korostaa kehittämistyön emergenttiä luonnetta ja jatkuva oppimista. (emt. 124–126.)

Vastaavasti tekijät, jotka ilmentävät politiikkaprosessin heikkoa laatua, ovat yhteydessä verkoston heikkoon tulokseen. Khator ja Brunson (2001) ovat tunnistaneet useita tekijöitä, jotka estävät verkostotyöskentelyn onnistumista. Niitä voivat olla reviiirivartiointi, konfliktituvat kulttuurit, persoonallisuuksien yhteentörmäykset, taloudelliset epäselvyydet, hierarkkisuudet ja käsiteltävien aiheiden kompleksisuus. (emt. 162.)

Verkoston työskentelyn lopputuloksen onnistumiseen on todettu vaikuttavan myös motivaatioon liittyvät tekijät. Verkostomaiseen kehittämisprosessiin liittymisen motiivit voivat olla ulkoisia, sisäisiä tai molemminpuolisia. Ulkoiset motivaatiot usein tulevat julkisten toimijoiden määrääminä lainsäädännön kautta. Sisäiset motivaatiot voivat ilmetä, kun organisaatio määrittelee, että sen tavoite voisi toteutua yhteistyössä muiden organisaatioiden kanssa. Molemminpuolinen motivaatio voi taasen ilmetä tilanteessa, jossa joukko organisaatioita havaitsee yhteistyön mahdolliset edut josta-kuinkin samanaikaisesti. Eri motivaatiot voivat ilmetä samanaikaisesti. (Nelson 2001, 90–91.)

Nelson on tutkinut neljää motivaation elementtiä ympäristönsuojelun verkostoissa: eroja organisaation ja osallistujien näkemysten välillä, uskottavuutta ja tavoitteiden muuttamista, pakottamista ja luottamusta sekä riskejä ja etuja laajenevalle osallistumiselle. Tutkimuksessa osoitettiin, että verkostojen motivaatioon negatiivisesti vaikuttaa erityisesti pakottaminen. Pakottamista yhteistyön keinona käyttävät alueet voivat saavuttaa minimin yhteistyölle asetetuista tavoitteista. Samalla pakottaminen voi estää paikallisten innovaatioiden syntymistä. Luottamus sitä vastoin tunnistettiin tutkimuksessa yhteistoimintaprosessin onnistumiseen vaikuttavaksi kriittiseksi tekijäksi. (Nelson 2001, 95–97.)

Politiikkaprosessien onnistumisessa ja yhteistoimintaprosessien laadun edistämisessä organisaatioiden ja verkostojen johtajilla on tärkeä rooli. Nelson (2001, 100) painottaa, että johtajien tulee osallistua verkostotyöskentelyyn voidakseen arvioida keinoja ja toimenpiteitä yksilöllisten osallistujien motivaation ylläpitämiseksi. Myös Kickert ja Koppenjan (1997, 176) korostavat johtamisen merkitystä politiikkaprosessien onnistumisen tekijänä, esimerkiksi toimijoiden sitoutumisen ylläpitäjänä.

Näitä tekijöitä voidaan tarkastella verkoston johtamisen osa-alueina ja huomion kohteina, kuten Sotaraudan ja Linnamaan (1999) tutkimuksessa johtajuuden piirteistä kaupunkiseudun kehittämisessä. Johtaminen verkostossa voi kohdistua kolmeen eri tekijään ja niiden välisiin suhteisiin: tulkintoihin, toimijoihin tai instituutioihin (Klijn & Teisman 1997). Yhteistoimintaprosessien laadun näkökulmasta johtamisessa huomio kohdistuu erityisesti tulkintojen johtamiseen. Sen kautta johtaja tai johtajat voivat luoda tai ylläpitää avointa keskustelua sekä estää kehittämistyön paikalleen

juuttumisen. Suurelta osin johtamisen osa-alueeksi muodostuu politiikkaprosessin tai ”kehittämispelin” johtaminen. Johtamisen tehtävänä on tällöin verkoston toimijoiden tulkinnoista samanlaisuuksien ja eroavaisuuksien etsiminen sekä erilaisten tulkintojen lähentäminen. Jossain määrin johtaminen voi suuntautua myös verkoston rakentamiseen. Tällöin huomion kohteena ovat toimijoiden tulkinnat verkostosta ja sen tehtävästä sekä näiden tulkintojen muuttaminen tai yhdenmukaistaminen. (Sotarauta & Linnamaa 1999, 182–185.)

Paikallisen kehittämistyön tarkastelu politiikkaprosessina tarjoaa käsitteellisiä välineitä, joilla voidaan tarkastella verkostomaisen politiikkaprosessin luonnetta, laatua, tuloksellisuutta ja johtajuutta. Kuitenkin teoreettinen tarkastelu jättää vielä avoimeksi, mitkä tekijät aikaansaavat yhteistoimintaprosessien laadun elementtejä tai estävät niiden muodostumista politiikkaprosessin aikana. Samoin voidaan esittää yksityiskohdaisempia kysymyksiä, jotka kohdistuvat laadun elementteihin. Mikä tai mitkä tekijät aikaansaavat esimerkiksi luottamusta? Mistä tekijöistä esimerkiksi luottamus muodostuu? (Ks. Sotarauta & Linnamaa 1999, 192.) Muun muassa näihin kysymyksiin vastataan tässä tutkimuksessa.

3.3 LUOTTAMUS: TUTKIMUKSEN YDINKÄSITE

Luottamus osoittautui tässä tutkimuksessa aineistolähtöiseen analyysiin perustuvien tutkimustulosten mukaan alueellisen yhteistyön haasteeksi ja mahdollisuudeksi. Tässä luvussa esittelen pääpiirteissään, miten luottamus on käsitteellistetty sosiaalisen pääoman lähestymistapojen parissa. Tarkastelu osoittaa, millaisia haasteita luottamuksen teoretisointiin ja käsitteellistämiseen liittyy. Esittelen aineistolähtöisen analyysin tuloksiin perustuvan tulkintani luottamuksesta luvussa viisi.

Sekä teoreettisella että empiirisellä luottamuksen tutkimuksella on pitkät perinteet (esim. Deutch 1958; ks. Blomqvist 1995). Luottamuksella on todettu olevan tärkeä merkitys yhteistyössä, olipa kyse sitten yksilöistä, ryhmästä, organisaatioista tai verkostoista. Aikaisemmissa tutkimuksissa on todettu, että luottamus vahvistaa sitoutu-

mista (mm. McEvily, Perrone & Zaheer 2003), tukee oppimista (mm. Inkpen & Curral 2004) ja edistää tiedon tuottamista (mm. Tsai & Ghoshal 1998).

Luottamusta on tutkittu laajasti sekä Suomessa että kansainvälisissä tiedeyhteisöissä eri tieteenalojen ja lähestymistapojen parissa lisääntyvässä määrin 2000-luvun vaihteessa. Eräänlaista luottamuksen tutkimuksen valtavirtaa edustaa aihepiirin yhdistymisen sosiaalisen pääoman tutkimukseen (mm. Ilmonen 2000; Ruuskanen 2001; Ilmonen & Jokinen 2002; Lama ja luottamus-projekti⁵; SoCa⁶ -tutkimusohjelma; Sanaksenaho 2006; Kankainen 2007). Sosiaalisen pääoman keskeisiksi elementeiksi on usein nimetty verkostot ja luottamus (mm. Putnam 1993), jolloin se näyttäytyy ensisilmäyksellä lupaavalta teorialta selittämään kompleksisen politiikkaprosessin ominaispiirteitä.

Tässä tutkimuksessa kuitenkin poiketaan edellä mainitusta valtavirrasta. Sosiaalisen pääoman ja luottamuksen välistä yhteyttä ei kiisteta (ks. Welch, Rivera, Conway, Yonkoski, Lupton & Giancola 2005), mutta analyysin kautta muodostettu luottamuksen käsite poikkeaa sosiaalisen pääoman keskeisistä teorioista. Tieteellisessä keskustelussa sosiaalisen pääoman käsitettä on kritisoitu muun muassa aliteoreettisuudesta sekä pyrkimyksestä selittää sillä yhteiskunnallisia ilmiöitä jokseenkin kevyin perustein (mm. Johanson & Siivonen 2006). Sama riski liittyy myös luottamuksen käsitteeseen, jollei luottamusta ja sen vaikutusmekanismeja käsitteellisteta huolellisesti.

Sosiaalisen pääoman tutkimuksen laaja-alaisuudesta antaa viitteitä tutkimusaiheiden ryhmittely, joiden piirissä käsitettä on tutkittu. Tutkimukset ovat kohdistuneet muun muassa yhteiskuntateoriaan ja taloudelliseen kehitykseen, perheisiin ja nuorisoon, koulunkäyntiin ja koulutukseen, yhteisöihin, työhön ja organisaatioihin, demokratiaan, terveyteen ja ympäristöön, rikollisuuteen ja väkivaltaan (Woolcock 1998; Woolcock ja Narayan 2000). 1990-luvun lopun ja 2000-luvun sosiaalisen pääoman tutkimuksissa

⁵ Lama ja luottamus -tutkimusprojekti (1999, 2000) oli osa Suomen Akatemian rahoittamaa 1990-luvun talouskriisi-tutkimusohjelmaa. Kyselytutkimuksessa tarkasteltiin sosiaalisen pääoman viitekehyksessä laman vaikutusta luottamukseen, sosiaaliseen aktiivisuuteen ja osallistumiseen ja sosiaalisiin sidoksiin.

⁶ Sosiaalinen pääoma ja luottamusverkostot -tutkimusohjelman (SoCa) 2004–2007 tavoitteeksi asetettiin laadukkaiden tieteenalaperustaisten tutkimusryhmien muodostaminen ja erityisesti tieteiden välisten ryhmien syntymisen ja kehittymisen rohkaiseminen. Erityinen huomio kohdistui humanistisen, yhteiskuntatieteellisen ja terveystutkimuksen sekä sosiaalitieteiden ja taloustieteen välisten rajojen ylittämiseen. Tarkemmin ohjelmaan hyväksytyistä hankkeista (ks. www.aka.fi/Tutkimusohjelmat 18.11.2007).

viitataan lähtökohtaisesti useimmiten kolmeen teoriaan, joiden lähtökohdista teoriaa on sovellettu edelleen. Nämä keskeiset näkökulmat rakentuvat Bourdieun (1986), Colemanin (1988) ja Putnamin (1993; 1995; 2000) julkaisuille.

Sosiaalinen pääoma on Bourdieun näkemyksen mukaan resursseja, jotka syntyvät sosiaalisten suhteiden, keskinäisten tuttavuus- ja arvostussuhteiden summasta. Kuuluminen erilaisiin ryhmiin lisää sosiaalista pääomaa ja voi edelleen moninkertaistaa taloudellisen ja kulttuurisen pääoman vaikutuksen. (Bourdieu 1986, 248–252.) Luottamuksella ei ole Bourdieun teoretisoinnissa samankaltaista merkitystä kuin esimerkiksi Putnamilla. Se ei kuitenkaan tarkoita luottamuksen sulkeutumista kokonaan Bourdieun teorian ulkopuolelle. Luottamus ei liity ensisijaisesti sosiaalisen pääoman käsitteeseen, vaan se on yhteydessä symboliseen pääomaan. Siisiäinen (2003, 210–211) on esittänyt, että Bourdieun tarkastelu on lähimpänä luottamuksen käsitettä teoretisoinneissa, jotka koskevat tunnustuspääomaa, yleispätevää ja sen monopolisointia, pyyteettömyyttä sekä lahjaa ja vastalahjaa. Tästä tutkijat ovat tehneet varovaisia johtopäätöksiä bourdieulaisesta yleistyneen luottamuksen määritelmästä.

Yleistynyt luottamuksen konseptio on tulkittu hyveeksi tai yleispäteväksi, tehdyksi arvoksi, joka asetetaan vapaaehtoisen toiminnan ja sosiaalisen vaihdon perustaksi. Bourdieulaisittain luottamus liittyy näin ollen vastavuoroisiin, keskinäisen tunnistamisen ja tunnustuksen saamisen suhteisiin. Lisäksi on esitetty, että tämänkaltainen yleistetty luottamus voi ohjata ihmisten toimintaa. Tällöin yleistetty luottamus on yhteydessä vallan käyttöön ja symboliseen pääomaan. Taloudellinen, kulttuurinen ja sosiaalinen pääoma saavat symbolisen pääoman muodon silloin, kun se havaitaan ja tunnistetaan legitiiminä. (Siisiäinen 2003, 210–211, 215; Sanaksenaho 2006, 80.) Luottamuksen on todettu istuvan melko huonosti Bourdieun kulttuurisosiologiaan ja hänen teoriaansa yhteiskunnan sosiaalisesta rakenteesta. Tästä huolimatta luottamusta on tarkasteltu empiirisesti bourdieulaisesta näkökulmasta käsitteellistämällä luottamus asenteina ja suhtautumistapoina sekä tarkastelemalla niitä suhteessa eri pääomaryhmiin. (Sanaksenaho 2006.)

Politiikkaverkostojen tutkimuksen näkökulmasta Bourdieun teoria voi muodostaa perustan, jolta tarkastellaan erilaisten ryhmien välistä epäluottamusta ja luottamusta ryhmän jäsenten välillä. Periaatteessa kukin ammattiryhmä tai esimerkiksi esimiehet,

kuten kuntien johtajat, voidaan nähdä tietyn, muista poikkeavan ryhmän edustajina, jolloin jäseniä yhdistää toisiinsa sosiaalisen aseman lisäksi myös samankaltainen koulutustausta. Poliitiikkaprosessissa kuitenkin edustettuna olevat intressit rakentuvat usein muille kuin ryhmäperusteille, mikä tulee esille esimerkiksi keskus- ja kehyskuntien välisessä ja moniammatillisessa yhteistyössä. Samoin avoimeksi jäävät perusteet, miten muodostuu eri ryhmäjaot ylittävä luottamus yhteiseksi alueen kehitystä edistäväksi yhteistyöksi.

Colemanin (1988) teoriassa sosiaalisella pääomalla on kolme eri muotoa. Ensimmäisessä muodossa keskiöön asetetaan vastavuoroisuuden velvoite, johon liittyy odotus vastapalvelun suorittamisesta sekä luottamus sen saamiseen. Kaksi muuta sosiaalisen pääoman muotoa ovat informaation kulku ja normit. Nämä sosiaalisen pääoman muodot nähdään resursseina, jotka edistävät toimijoiden asettamien tavoitteiden saavuttamista. Keskeinen lähtökohta muodostuu Colemanin (1988, 96–97) sosiaalisen pääoman käsitteessä rationaalisen valinnan teoriasta, jossa yksilö nähdään toimijana, joka on tietoinen käytettävissään olevista resursseista sekä niiden käyttö- ja vaikutusmahdollisuuksista. Resursseja käyttämällä yksilö voi edistää omia intressejään tai kasvatata resurssejansa edelleen. Niiden käyttö perustuu rationaaliseen valintaan, jossa yksilö pyrkii itselleen parhaaseen mahdolliseen optimaaliseen hyötyyn, voiton tai hyödyn maksimointiin tai tappioiden minimointiin. (Ks. Ruuskanen 2001, 15.)

Sosiaalinen pääoma on tämän näkemyksen mukaan yhteydessä yhteisön sosiaalisten suhteiden kiinteyteen, yhteisön kykyyn luottaa, ylläpitää normeja ja välittää informaatiota. Kyky luottaa taasen perustuu odotukselle sosiaalisen vuorovaikutuksen vastavuoroisuudesta. Ilmonen ja Jokinen (2002) tarkastelevat esimerkkinä tästä palveluksen ja vastapalveluksen välistä suhdetta. Näiden välille muodostuvan ajallisen viiveen hyväksyminen edellyttää osapuolilta luottamusta siihen, että vastavuoroisuus tulee tapahtumaan ennen pitkää. (Ilmonen & Jokinen 2002, 19.)

Johanson ja Siivonen (2006) ovat kritisoineet Colemanin (1988) sosiaalisen pääoman määritelmää yltiömyönteisyydestä, mikä jättää herkästi huomiotta sosiaalisen rakenteen kielteiset piirteet. Luottamuksen tutkimuksen näkökulmasta teorian mahdollista yltiömyönteisyyttä voidaan tarkastella kahdesta näkökulmasta, yksilön ja sosiaalisen yhteisön. Luottamus vaikuttaa perustuvan Colemanin teoriassa implisiittiselle näke-

mykselle moraalista tai altruistisesta yksilöstä, jonka rationaaliset oman edun tavoitteluun tähtäävät valinnat ovat samansuuntaisia yhteisön etujen kanssa. Colemanin teorian lähempi tarkastelu kuitenkin osoittaa, että yksilö nähdään potentiaalisesti epäluotettavana toimijana, joka voi pyrkiä oman edun tavoitteluun. Yksilön käyttäytymistä yhteisölle suosiollisella tavalla pyritään ohjaamaan normeilla ja sanktioilla, joilla osoitetaan oman edun tavoittelun johtavan epäsuotuisiin vaikutuksiin tai suuriin kustannuksiin. Normien noudattamisen valvonnasta ja poikkeamista seuraavien sanktioiden asettamisesta vastaa sosiaalinen yhteisö. Parhaimmat mahdollisuudet yksilöiden toiminnan valvontaan, kontrollointiin ja kollektiivisiin sanktioihin tarjoaa sulkeutunut yhteisö tai verkosto. (Coleman 1988, 106.)

Johansonin ja Siivosen (2006) esittämä sosiaalisen pääoman yltiömyönteisyyden kritiikki kohdistuu siihen, että sosiaalisen rakenteen kielteiset piirteet jäävät herkästi vaille huomiota. Myös Colemanin teorian kohdalla voidaan pohtia, missä määrin näkemys yhteisöstä on yltiömyönteinen eikä sen mahdollisia kielteisiä vaikutuksia yksilöä kohtaan ole otettu huomioon (ks. Portes & Sensenbrenner 1993). Lisäksi on muistettava, että luottamus sosiaalisessa vuorovaikutuksessa on useimmiten kaksisuuntainen ilmiö. Tiukat normidotukset tai yksilön kokemus sanktioiden epäoikeudenmukaisuudesta ovat tekijöitä, jotka oletettavasti voivat myös aikaansaada yksilön kokemaan epäluottamusta sosiaalista yhteisöä kohtaan. Tämä ilmiö moninkertaistuu, mikäli yhteisön sisällä on yksilöiden muodostamia ryhmittymiä, joiden päämäärät poikkeavat yhteisön tavoitteista. Colemanin sosiaalisen pääoman teoriassa ei kiinnitetä huomiota yhteisöiden sisällä vallitsevien yksilöllisiin ja ryhmäkohtaisiin intressiristiriitoihin (ks. Ruuskanen 2001, 18), jotka ovat ominaisia politiikkaverkostoille. Lisäksi Colemanin teoriassa kuvataan, mitä seuraa yhteisön epäluottamuksesta yksilöä kohtaan mutta ei päinvastoin. Samoin seuraamusten vaikutukset yhteisten tavoitteiden saavuttamiseen tai saavuttujen tulosten laatuun jää vaille huomiota.

Putnam (1993, 1995, 2000) on Colemanin teorian pohjalta päätyneet tästä poikkeaviin johtopäätöksiin, vaikka sosiaalisen pääoman esitetään muodostuvan samoista peruselementeistä: luottamuksesta, normeista ja verkostoista. Lähtökohdan ”uudelle” sosiaalisen pääoman teorialle muodosti selitysten etsiminen Pohjois- ja Etelä Italian välisiin eroihin hallinnollisten uudistusten toteuttamisen yhteydessä. Putnam (1993) päätyi historiallisen tarkastelun pohjalta ehdotukseen, jonka mukaan Pohjois-Italian edis-

tyneemmän taloudellisen kehityksen taustalla on etelää suurempi sosiaalisen pääoman määrä. Se ilmeni Pohjois-Italiassa vallitsevasta toimintatavasta, jolle oli ominaista pitkäkestoiset sosiaaliset verkostot, joiden jäseniä yhdisti toisiinsa keskinäinen luottamus ja vastavuoroisuuden normit. Putnam (1993 173–181) päätyi yleisluontoiseen johtopäätökseen, jonka mukaan sosiaalinen pääoma vaikuttaa sekä talouden että politiikan sujuvuuteen.

Tässä yhteydessä Putnam (1993, 104–114) tunnistaa Colemanista poiketen myös luottamuksen mahdolliset kielteiset vaikutukset Etelä-Italian toimintakulttuurille ominaista amoraalista familismia tarkastelemalla. Se perustuu toimintamallille, jossa lähtökohtana on oman ja oman suvun edun tavoittelu. Sulkeutunut luottamusverkosto rakentuu näin suvun etuja ajavien jäsenten välille. Tämä johtaa yleistyessään pitkällä aikavälillä suvun ulkopuolisiin toimijoihin kohdistuvaan ja sukujen väliseen epäluottamukseen, minkä on esitetty johtavan muun muassa etupiiritaisteluun sekä taloudellisen ja sosiaalisen toiminnan käpertymiseen.

Amoraalisen familismin eräänlaisena vastakohtana Putnam (1993) esittelee kansalaisten tasa-arvoiseen osallistumisen mahdollisuuteen perustuvat sosiaaliset verkostot, jotka edistävät ryhmä- ja sukuperusteisesti muodostuneiden rajojen ylittämistä sekä vastavuoroista yhteistyötä ja luottamusta. Osallistumisen myötä verkoston jäsenet myös muodostavat yhdessä yhteistyötä koskevia normeja, mikä myös edistää niiden noudattamista ja normiyhteisyyden kokemusta. Normien noudattamiseen yhdistyy Colemanin tapaan myös Putnamilla (1993) valvonta ja sanktiot niistä poikkeavasta toiminnasta.

Positiivista ja tuottavaa yhteistyötä edustavan sosiaalisen verkoston tärkein elementti muodostuu Putnamin (1993) teoriassa luottamuksesta. Se aikaansaa yhteistoimintaa, edistää yhteistyön koordinaatiota ja toimijoiden välistä kommunikaatiota. Nämä tekijät puolestaan vahvistavat kokemusta yhteisistä normeista, mikä edelleen lisää luottamusta. Näin luottamus näyttäytyy itseään vahvistavana systeeminä. Sittenkin Putnam (2000) on tarkastellut sosiaalisen pääoman ja yhdistystoiminnan yhteyttä kansalaisyhteiskunnan vahvistumiseen.

Näennäisen neutraali Putnamin sosiaalisen pääoman käsite on nähty ilmeiseksi syyksi sen saavuttamaan laajaan suosioon ja käyttöön, mutta samalla teoriaan on kohdistettu myös kritiikkiä. Putnam tarjoaa keskusteluun Colemania laajemman näkökulman politiikkaverkostojen tarkasteluun. Vaikka yhteistyö politiikkaverkostossa ei perustu sukulaisuuteen, verkoston sisällä voi ilmetä amoraalisen familismin kaltaista pyrkimystä tietyn ryhmän etujen ajamiseen esimerkiksi työntekijöiden edunvalvonnassa, poliittisten puolueiden tai kuntien välisessä yhteistyössä. Näin voidaan löytää toki selityksiä alueellisen yhteistyön lukkiutumiselle, mutta tällöin avoimeksi jää yhteistyön ratkaisumahdollisuudet, miten ryhmittymien välinen epäluottamus voidaan murtaa ja kääntää rakentavaksi toiminnaksi. Putnam (1993, 2000) ehdottaa että verkostoihin osallistuminen ja yhteistyökumppaniin tutustuminen ovat luottamusta luovia tekijöitä, jotka edistävät ryhmäkohtaisten rajojen ylittämistä. Sosiaalisen pääoman kritiikki osoittaa kuitenkin tähän näkökulmaan liittyvät heikkoudet (ks. Kovalainen & Österberg 2000, 72; Ilmonen 2000, 27; Ruuskanen 2001; Johanson & Siivonen 2006).

Vaikka Putnam tarjoaa näkemyksen luottamuksen positiivisista ja negatiivisista vaikutuksista, näkökulma vaikuttaa hyvin staattiselta. Teoriassa tunnistetaan erilaiset luottamusyhteisöt, mutta moraalisen familismin ja sosiaalisten luottamusverkostojen erotelun rinnalla ei tarkastella luottamusta prosessuaalisena tai emergenttinä ilmiönä. Tällöin huomio ei kohdistu siihen, miten ja miksi yhteistyöprosessin aikana verkoston jäsenten luottamus tai epäluottamus kumppania kohtaan muuttuu ryhmäperustaisesti muodostuneiden rajojen yli. Putnamin (1993) teoriassa kyllä esitetään, että osallistuminen on potentiaalinen tekijä, joka edistää luottamuksen muodostumista. Verkostoihin osallistuminen luottamusta luovana mekanismina näyttää kuitenkin politiikkaverkostojen kohdalla myös riittämättömältä selitykseltä. Se jättää vaille huomiota erilaiset osallistumisen motiivit. Politiikkaverkostossa viranomaisten välinen yhteistyö perustuu ammatillisten tehtävien hoitoon. Tällöin yksittäisen toimijan osallistuminen voi perustua vapaaehtoisuuden sijaan esimerkiksi työnantajan työnjohto-oikeuden perusteella annettuun määräykseen, mikä tekee näkyväksi politiikkaverkostojen hierarkkisen luonteen. Myös politiikkaverkostojen tutkimus osoittavaa, että osallistuminen ei yksinomaan takaa luottamuksen lisääntymistä. Alueellisen yhteistyön tutkimusten (mm. Sotarauta, Linnamaa & Viljamaa 1999) tarkastelu osoittaa, että verkostoihin osallistumisesta huolimatta epäluottamus ja etupiirivartiointi ovat jääneet alueellisen kehityksen pullonkauloiksi.

Ruuskanen (2001) on esittänyt, että keskeinen sosiaalisen pääoman käsitteellinen ongelma liittyy teoriaan, jossa näyttäytyy epäselvältä sosiaalisen pääoman lähteiden, vaikutusmekanismien ja hyötyjen välinen erottelu (ks. Ilmonen 2000, 23–28). Putnamilla se tarkoittaa sitä, että luottamus näyttäytyy samanaikaisesti sekä sosiaalisen pääoman vaikutusmekanismina että tuloksena. Luottamus on tekijä, joka tuottaa sosiaalista pääomaa, jonka tärkein muoto on luottamus. Tämä käsitteellinen kritiikki antaa suuntaa myös luottamuksen myöhempiä tarkastelua varten, vaikka se olisi irrotettu sosiaalisen pääoman teoriasta. Ruuskasen (2001) osoittamalla tavalla keskeinen kysymys on, mitkä ovat luottamuksen lähteet, vaikutusmekanismit tai hyöty. Jos tätä käsitteellistä erottelua ei kyetä tekemään, luottamuksesta voi muodostua sosiaalisen pääoman tapaan residuaalinen selittäjä, johon turvaudutaan, kun inhimillisen käyttäytymisen piirteitä ei pystytä muuten selittämään riittävästi esimerkiksi henkilökohtaisten taustatekijöiden, rakenteellisten olosuhteiden tai rationaalisen käyttäytymisen avulla (Johanson & Siivonen 2006).

Tässä tutkimuksessa esitellään aineistolähtöisen analyysin kautta muodostettu alueellisen luottamuksen käsite, jossa tarjotaan myös vastauksia edellä tarkasteltuihin käsitteellistämisen haasteisiin. Ennen tutkimustuloksien tarkastelua siirrytään metodologisten ratkaisujen ja aineistolähtöisen analyysin pariin.

4. METODOLOGISET RATKAISUT

Politiikkaverkostojen ja -prosessien tutkimusmetodologiassa tapahtui 90-luvulla metodologinen käänne, joka osaltaan voidaan nähdä julkisen hallinnon ja politiikan tekemisen muutoksen heijastumana. Hallinnan korostumisen myötä syntyneet uudet politiikan tekemisen käytännöt asettivat haasteita myös analyysille, kun politiikan tekemisen luonne muuttui entistä interaktiivisemmaksi ja osaksi politiikan käytäntöjä. (Hajer 2003, 99.) Metodologinen käänne ilmeni lisääntyvänä kritiikkinä policy-analyysin parissa käytettyjä positivistisia menetelmiä kohtaan. Positivistiset metodit ja kvantitatiivinen analyysi esitettiin osaksi hallinnointiajattelulle ominaista institutionaalista järjestystä, jossa poliittiset ja taloudelliset eliitit etsivät ratkaisuita yhteiskunnan ongelmiin tehokkaasti ja kansalaisten näkökulmista erillään. Tämä positivistisen paradigman kritiikki johti vähitellen post-positivistisiksi nimettyjen vaihtoehtoisten lähestymistapojen ja laadullisten tutkimusmenetelmien hyödyntämiseen julkisen politiikan analyysissa. (Hajer & Wagenaar 2003a, xiii–xiv.)

Menetelmällisesti tämä tutkimus noudattaa post-positivististen politiikka-analyysien perinnettä, jolle on ominaista laadullisten menetelmien hyödyntäminen. Sen toteutukseen liittyy kuitenkin useita keskeisiä metodologisia ratkaisuita, jotka koskevat tutkimusotetta, aineiston keräämistä ja analysointia.

4.1 TUTKIMUSOTE

Laadullinen lähestymistapa, käytäntölähtöinen politiikka-analyysi ja tapaustutkimus ovat osatekijöitä, joista muodostuu tämän tutkimuksen tutkimusote. Nämä osatekijät muodostavat yhtenäisen kokonaisuuden, jolle rakentuu aineistolähtöisessä analyysissa sovelletut metodit.

Tämä tutkimus voidaan määritellä laadulliseksi eli kvalitatiiviseksi tutkimukseksi. Laadullisella tutkimuksella on tunnistettu olevan erityisiä piirteitä. Tutkimus operoi yksittäisiä tapauksia, esimerkiksi tekstikatkelmia erittelemällä. Erittelyssä huomio

kohdistetaan tapauksiin osallistuneiden ihmisten näkökulmaan tai merkityksiin. Tutkimusprosessi etenee yleensä induktiivisesti, jolloin tutkitun ilmiön piirteet ja sitä koskevat hypoteesit tuotetaan tutkimuksen aikana aineiston keräämisen ja analyysin kautta. Neljänneksi laadullisen tutkimuksen piirteenä on tarkasteltu aineistojen luonnetta, jossa suositaan luonnollisten tapahtumien yhteydessä kerättyjä aineistoja. (Koskinen, Alasuutari & Peltonen 2005, 31–32.)

Näkökulmaa laadulliseen tutkimusotteeseen voidaan tarkentaa vielä lisää. Tätä tutkimusta luonnehtii sosiaalisen konstruktivismin mukainen tulkitseva ote. Siinä tutkijan vaikutus kohteeseen ei ole tutkimuksen virhelähde. Monipuolisen aineiston kerääminen ja sen aineistolähtöinen analyysi ovat tärkeitä vaiheita tutkimusprosessissa tieteellisen tiedon tuottamisessa. Tutkimuksen keskeisiä käsitteitä ei operationalisoida mittareiksi, vaan ne sisältävät asianosaisten, politiikkaprosessiin osallistuneiden toimijoiden näkökulmia. Lisäksi analyysiyksiköksi voidaan valita laaja tilanne, ilmiö tai prosessi. Yleistäminen ei tapahdu positivistisen tutkimusotteen mukaisesti tilastollisen kuvauksen ja päättelyn kautta vaan teoreettisesti. (Koskinen, Alasuutari & Peltonen 2005, 34.)

Sosiaalisen konstruktivismin lähestymistavalle ominainen tulkitseva ote soveltuu hyvin paikallisella tasolla tapahtuvan politiikkaprosessin ja alueellisen yhteistyön tutkimiseen aineistosta käsin. Tällaista tarkoituksenmukaiseksi politiikka-analyysiksi (deliberative policy analysis) kuvattu menetelmällinen tutkimusote rakentuu kolmen tukipilarin varaan, jotka ovat tulkinta, käytäntö ja tarkoituksenmukaisuus. Jokaisella tukipilarilla on tärkeä vaikutus tutkimusotteeseen ja siitä seuraaviin metodologisiin valintoihin. Sovellettavien analyysimenetelmien lähtökohdaksi muodostuu huomion kiinnittäminen merkityksiin, joita ihmiset luovat osallistumalla erilaisiin toimintoihin. Tutkimuksen tehtäväksi muodostuu tällöin tulkintojen tekeminen politiikan tekemiseen osallistuneiden toimijoiden ilmaisemista merkityksistä, niiden muodostamisesta tai merkitysten muuttumisesta. (Hajer & Wagenaar 2003b, 17–18.)

Toinen tukipilari suuntaa huomion käytäntöön sekä politiikan analyysissa että tekemisessä. Teoreettisesti käytäntö on käsitteellistettävissä toiminnaksi, jossa inhimilliset kollektiiviset teot ovat tärkeässä asemassa (ks. tarkemmin Engeström 2001). Hallinnan käsitteen omaksuminen on johtanut toiminnan tarkastelun korostamiseen julkisessa politiikassa. Huomiota kiinnitetään ihmisiin politiikan tekijöinä ja toteuttajina, jotka

käsittelevät politiikkaprosessin aikana konflikteja, valtaa ja epävarmuutta sekä ennalta arvaamattomia teemoja. Tällöin tietoa, tiedon soveltamista ja luomista ei voida erottaa toiminnasta, vaan ne ovat kiinteä osa politiikan tekemisen käytäntöjä. (Hajer & Wagenaar 2003b, 19–20.)

Kolmas tukipilari, tarkoituksenmukaisuus, suuntaa tutkimuksen huomion kollektiivisiin keskusteluihin politiikkaprosessin aikana. Poliitiikan teemat ovat usein ristiriitaisia. Ristiriitaisuutta lisää se, että resurssit kuten raha ja valta ovat usein jakautuneet epätasaisesti osapuolten välillä. Konflikteja tarkastellaan inhimillisille yhteisöille ominaisena piirteenä. Niiden ratkaisut muotoutuvat politiikkaprosessin aikana kollektiivisen keskustelun ja ilmiöiden tutkimisen kautta. Sen myötä voidaan saavuttaa käsillä olevaan ongelmaan työstettävä määritelmä tai tilanteen väliaikainen stabilointi, mitkä edistävät toimijoita toimimaan aiempaa tehokkaammin senhetkisessä tilanteessa. (Hajer & Wagenaar 2003b, 21–23.)

Tarkoituksenmukaista politiikka-analyysia on sovellettu tyypillisesti erilaisten politiikan käytäntöjä kuvaavien tapausten tutkimiseen (ks. Sotarauta & Linnamaa 1998, Linnamaa 2002, Hajer & Wagenaar 2003a). Tässä tutkimuksessa politiikan tekemisen tapaus on case sosiaalipäivystys, jonka aikana kerätystä aineistosta on tutkittu alueellisen yhteistyön haasteita ja mahdollisuuksia asetetun tutkimustehtävän mukaisesti. Koska taustalla on yksittäinen alueellisen yhteistyön case, on sitä syytä tarkastella lähemmin tapaustutkimusten näkökulmasta.

Tapaustutkimuksiksi on katsottu kuuluvan muun muassa eksperimentit, kvasikokeelliset tutkimukset ja yksittäiset tapaustutkimukset. (Cohen & Manion 1986, 99–100.) Case- tai tapaustutkimus on määritelty myös empiiriseksi tutkimukseksi, joka tutkii tiettyä tapahtumaa tai toimintaa tietyssä rajatussa ympäristössä monipuolista ja monilla eri tavoilla hankittua tietoa käyttämällä (Yin 1983, 23). Yksittäisiin tapauksiin keskittyvät tutkimukset voivat keskittyä kriittisiin, ainutlaatuisiin tai äärimmäisiin ja paljastaviin tapauksiin. Yksittäisten tapausten tutkimus voi tuottaa tutkimuksellisesti uutta ja arvokasta tietoa. Kriittisen tapauksen tutkimus voi vahvistaa tai haastaa olemassa olevaa teoriaa. Myös ainutlaatuisen tapauksen tutkimus voi tuottaa tärkeitä tietoja muutoin laaja-alaisen ilmiön osa-alueesta tai yksityiskohdasta. Paljastavan tapauksen tutkimuksen avulla päästään havainnoimaan uutta tutkimuskohdetta, jolloin tutkimus-

sen arvo muodostuu uuden tutkimuskohteen avaamisesta. (Yin 2003, 41.) Case sosiaalipäivystyksessä on tunnistettavissa kriittisen, ainutlaatuisen ja paljastavan tapauksen piirteitä, mikä tekee siitä erityisen hyvän ja korkealaatuisen tapaustutkimuksen teorianmuodostamisen näkökulmasta.

Käsitteellistämällä tapaustutkimukseksi kehittämishanke, josta alueellista yhteistyötä on tutkittu, on useita seurauksia. Tällöin halutaan kiinnittää huomiota tutkimusongelman asetteluun, tutkimusaineiston keräämiseen sekä tutkimustulosten yleistettävyyteen liittyviin seikkoihin (ks. Koskinen, Alasuutari & Peltonen 2005, 154–168). Ongelmanasettelu tapaustutkimuksessa tapahtuu tutkimuksen edetessä vähitellen. Se ei tarkoita sitä, että tutkimusongelmia ei olisi pohdittu ennen kenttätöitä. Ongelmat täsmentyvät vasta kentällä tutkijan tekemien havaintojen ja teoretisoinnin pohjalta. Erilaisille tapaustutkimuksille yhteistä on, että tutkittavasta ilmiöstä pyritään keräämään mahdollisimman monenlaista tietoa. Tutkimusaineisto koostuu usein observoinneista, haastatteluista, kirjallisista dokumenteista, valokuvista, dioista ja videonauhoituksista. Ilmiötä tutkitaan monimetodisesti perspektiivin laajentamiseksi ja luotettavuuden lisäämiseksi. (Syrjälä & Numminen 1988, 16; 77–78.)

Tapaustutkimuksia on myös kritisoitu. Kritiikissä on muun muassa korostettu tutkijan objektiivisuuden vaarantumista, heikkoa yleistettävyyttä, raportoinnin mittavuutta sekä sitä, että tutkija voisi tahallisesti ohjata tutkimusaineistoa haluttuun suuntaan (Yin 1983, 9–10; Syrjälä & Numminen 1988, 175–180). Huolellisella tapauksen valinnalla voidaan poikkeustapauksessa tehdä laajoja yleistyksiä, mikä tapaustutkimuksessa tapahtuu teoreettisesti (Koskinen, Alasuutari & Peltonen 2005, 167). Tutkimusaineiston ohjailuun liittyvää problematiikkaa ei pääse syntymään tilanteessa, jossa tutkimusaineiston yksityiskohtainen analyysi toteutetaan kehittämistyöstä erillään. Näin myös vähenee mahdollinen niin sanotun hawthorne-efektin vaikutus, millä tarkoitetaan tutkimuksen vaikutusta havainnoinnin kohteena oleviin yksilöihin ja muokkaa heidän käyttäytymistään odotettujen tutkimustulosten suuntaiseksi (Cohen & Manion 1986, 166).

4.2 TUTKIMUSAINEISTO JA SEN KERÄÄMINEN

Keräsin tässä tutkimuksessa analysoidun aineiston vuosina 2003–2006 työskennellessäni Kaakkois-Suomen sosiaalipäivystyshankkeessa prosessitutkijana. Hankkeessa kerätyn aineiston käytöstä väitöskirjatutkimukseen oli sovittu jo hankesuunnitelmassa, minkä lisäksi pyysin ja sain luvan aineiston käyttöön usealta eri taholta: sosiaali- ja terveystieteiden ministeriöstä (hankkeen rahoittaja), hankkeen ohjausryhmältä ja aina ennen aineiston keruun aloittamista suullisesti tilaisuuteen osallistuneilta henkilöiltä. Tutkimusaineiston kerääminen tapahtui kiinteänä osana hanketutkimusta laatimalla osallistuvaan havainnointiin perustuvia muistiinpanoja, haastatteleamalla alueellisia toimijoita, nauhoittamalla kokous- ja koulutusilaisuuksien keskusteluita ja taltioimalla muiden laatimia dokumentteja sekä luomalla niitä myös itse.

Kehittämishankkeeseen osallistuneiden toimijoiden haastattelut toteutin teema-haastatteluina, jotka olivat muodoltaan puolistrukturoituja (Eskola & Suoranta 2003). Puolistrukturoidussa teemahaastattelussa on ennakolta laaditut kysymykset tai haastattelun teemat, joiden järjestys ja sanamuoto voivat vaihdella haastatteluissa. Ominaispiirteenä on myös se, että vastausvaihtoehtoja ei ole määritelty etukäteen vaan haastateltava vastaa esitettyihin kysymyksiin omin sanoin. (Ks. Hirsjärvi & Hurme 2001, 47–48.) Kyseessä on ollut aktiivinen haastatteluote. Siinä haastatteluiden nähdään muodostuvan aktiiviseksi merkityksen muodostamisen tilanteiksi, joihin osallistuu kaikki haastattelun osapuolet. Tutkijan vaikutusta ei nähdä virhelähteenä vaan osana konstruointiprosessia. Se edellyttää luonnollisesti sitä, että tutkija ei johdattele haastateltavaa. (Holstein & Gubrium 2004.) Aktiivinen haastatteluote syntyi luonnollisesti kehittämishankkeen loppuvaiheessa jo siksi, että haastattelija ja haastateltava jakoivat enemmän tai vähemmän yhteisiä kokemuksia hanketyöskentelystä. Haastattelu ei tapahtunut niin sanotusti puhtaalta pöydältä.

Toteutin haastattelut kahdessa vaiheessa, heti kehittämishankkeen alettua ja hankkeen loppuvaiheessa arvioitaessa alueellisen palvelun kokeilun ja toimijoiden välisen yhteistyön sujuvuutta. Ensimmäisen, kartoitusvaiheen haastattelulla

pyrin selvittämään kehittämisen tarvetta ja siihen liittyviä mahdollisia ongelmia eri toimijoiden näkökulmasta (Liite 2). Hankkeen viimeisessä vaiheessa haastatteluiden teemat käsittelivät kokemuksia seudullisen palvelun kokeilusta ja toimijoiden välisestä yhteistyöstä. Haastatellut edustivat hankkeen rahoittajakuntien sosiaalialan sektorijohtoa, kehittämishankkeessa aktiivisesti mukana olleiden kuntien (16 kuntaa alueen 20:stä) sosiaalialan sektorijohtoa, poliisin sekä hätäkeskuksen näkökulmaa ja sosiaalialan asiakastyötä tekevien työntekijöiden ja projektityöntekijän näkemyksiä. Haastateltujen sektorijohtajien virkanimikkeinä oli muun muassa sosiaalijohtaja, sosiaali- ja terveystyöntekijä ja sosiaalityön päällikkö.

Aineistona käytetyistä kokouskeskusteluista osa oli niin sanottujen moniammatillisten työryhmien kokousten keskusteluiden nauhoituksia tai muistiinpanoja. Kokouksiin osallistui kuntien sosiaalityön sekä niiden tärkeimpien yhteistyökumppaneiden edustajia, joita olivat poliisi, hätäkeskus, sairaankuljetus, pelastustoimi ja sairaanhoito. Sen lisäksi Etelä-Kymenlaaksossa alueellisen palvelun tuottaminen toteutui osittain yksityisen palveluntuottajan ja Kotkan kaupungin yhteistyönä. Muistiinpanot näiden toimijoiden yhteisistä kokouksista, joissa arvioitiin kokeiltavaa palvelua, ovat osa tämän tutkimuksen aineistoa.

Osana alueellisen palvelun suunnittelua ja kokeilua eri alueilla kuntien sektorijohto ja päivystystyötä tekevät työntekijät pitivät yhteisiä kokouksia. Näissä kokouksissa keskusteltiin sekä yhteistyön kehittämisen tarpeista että ongelmista. Kokouksista kirjoitettuja muistiinpanoja ja nauhoituksia olen käyttänyt tämän tutkimuksen aineistona.

Lisäksi keräsin aineistoa tekemällä muistiinpanoja alueiden kuntien sosiaalialan sektorijohdon välisistä kokouksista, joissa aiheena oli alueellisen sosiaalipäivystyksen kehittäminen. Kehittämishankkeessa järjestettiin myös kaikille toimijoille yhteisiä koulutuksia, seminaareja sekä kunkin alueiden omia moniammatillisia koulutuksia, joista keräämiäni nauhoituksia ja muistiinpanoja käytin tämän tutkimuksen aineistona. Usean tunnin mittaisia koulutustilaisuuksia en kuitenkaan nauhoittanut kokonaisuudessaan, vaan keskityin yhteiskeskusteluiden ja alueellisten toimijoiden puheenvuoroihin erilaisten tehtävien purkujen yhteydessä.

Tällöin aineiston ulkopuolelle jäi muun muassa kouluttajien tekemät yhteenvedot ja projektipäällikön tekemät esittelyt hankkeen aikataulusta. Yhteenvedo tässä tutkimuksessa käytetystä nauhoittamalla kerätystä aineistosta on esitetty taulukossa neljä.

TAULUKKO 4. Nauhoittamalla kerätty aineisto

AINEISTO-TYYPPI	TARKENNUS (lukumäärä sulkeissa)	AJANKOHTA (kuukausi/vuosi)	HANKKEEN VAIHE
Teemahaastattelut: Kesto á 20 min–1 t 10 min Yht. 27 kpl	Sosiaalialan sektorijohdajat (5), poliisin edustaja (1), hätäkeskuksen edustaja (1)	4–6/2003	Vaihe 1: Kartoitus
	Sosiaalialan sektorijohdajat (16), hätäkeskuksen edustaja (1)	5–7/2005	Vaihe 3: Kokeilu/ arviointi
	Sosiaalityöntekijät (2)	10–11/2005	Vaihe 3: Kokeilu/ arviointi
	Projektityöntekijä (1)	3/2006	Vaihe 2: Mallintaminen
Kokouskeskustelut: Nauhoitusten kesto á 45 min–1 t 15 min Yht. 22 kpl	Moniammatillisten työryhmien kokoukset (10)	9/2003–2/ 2004	Vaihe 1: Kartoitus
	Moniammatillisten työryhmien kokoukset (3)	9/2004	Vaihe 3: Kokeilu/ arviointi
	Yksityisen palveluntuottajan ja kaupungin edustajien kokous (1)	9/2004	Vaihe 3: Kokeilu/ arviointi
	Päivystystyöntekijöiden ja sektorijohdon yhteiset kokoukset (8)	2/2005–9/ 2006	Vaihe 3: Kokeilu/ arviointi
Koulutustilaisuuksien keskustelut: Kesto á 55 min–2 t Yht. 12 kpl	Yhteiset seminaarit (2), alueiden omat koulutukset (3)	3/2003	Vaihe 1: Kartoitus
	Yhteiset seminaarit (1), alueiden omat koulutukset (6)	2/2004	Vaihe 2: Mallintaminen

Kokous- ja koulutustilaisuuksien keskusteluista keräsin aineistoa nauhoitusten lisäksi tekemällä tilaisuuksien keskusteluista muistiinpanoja. Päädyin kirjoittamaan muistiinpanoja kokouksista nauhoittamisen sijaan kehittämishankkeen edetessä kahdesta syystä. Ensinnäkin keskusteluiden teemat toistuivat hyvin samanlaisina moniammatillisten työryhmien osalta kokouksesta toiseen, jolloin kaikkien tilaisuuksien nauhoittamisen ja litteroinnin tuottama lisäarvo tutkimukselle näyttäytyi vähäisenä. Samanaikaisesti toimijoiden välisiä näkökulmaeroja käsiteltiin erilaisissa kokouksissa. Pidätydyin nauhoituksista, sillä uskoin tällä tavoin tukevani avointa näkökulmien välistä vuorovaikutusta tilaisuuksissa.

Muistiinpanoissa keskityin toimijoiden puheenvuorojen sisältöjen mahdollisimman tarkkaan kirjaamiseen. Merkitsin puheenvuoron esittäjän joko nimellä tai organisaation ja virka-asemaa kuvaavalla merkinnällä (esim. Kouvola/Poliisi1, Hamina/Sos.tt2), minkä jälkeen kirjoitin puheenvuoron pääkohdat muistiin mahdollisimman tarkasti. Laadin näistä muistiinpanoista puhtaaksikirjoitetut tekstit mahdollisimman pian tilaisuuksien jälkeen. Taulukossa 5 on esitetty yhteenvetona muistiinpanoilla kerätyn keskusteluaineiston tyyppitarkennettuna ja kuvaamalla kunkin aineistotyyppin keräämisen ajankohta kehittämishankkeen eri vaiheissa.

TAULUKKO 5. Muistiinpanoilla kerätty keskusteluaineisto

AINEISTO-TYYPPI	TARKENNUS (lukumäärä sulkeissa)	AJANKOHTA (kuukausi/vuosi)	HANKKEEN VAIHE
Kokouskeskusteluiden muistiinpanot Yht. 33 kpl	Sosiaalialan sektorijohdattajien kokoukset (11)	4/2004–1/2005	Vaihe 2: Mallintaminen
	Moniammatillisten työryhmien kokoukset (2)	4/2004	Vaihe 2: Mallintaminen
	Moniammatillisten työryhmien kokoukset (4)	10/2004–9/2006	Vaihe 3: Ko-keilu/ arviointi
	Päivystystyöntekijöiden ja sektorijohdon yhteiset kokoukset (4)	9/2005–5/2006	Vaihe 3: Ko-keilu/ arviointi
	Yksityisen palveluntuottajan ja kaupungin edustajien kokoukset (12)	9/2004–5/2006	Vaihe 3: Ko-keilu/ arviointi
Koulutustilaisuuksien keskusteluiden muistiinpanot Yht. 5 kpl	Yhteiset seminaarit (2)	1-2/2004	Vaihe 2: Mallintaminen
	Alueiden omat koulutukset (3)	11/2005	Vaihe 3: Ko-keilu/ arviointi

Kolmannen tutkimuksen aineistoryhmän muodostivat erilaiset dokumentit. Osa aineistona käytetyistä dokumenteista oli projektityöntekijöiden kirjoittamia muistioita hankkeeseen liittyneistä kokouksista. Tällaisia kokouksia olivat moniammatillisten työryhmien lisäksi sosiaalitoimen ja poliisin väliset yhteistyöneuvottelut, sosiaalityön ja päivähoidon väliset yhteistyöneuvottelut, kuntien sisäiset yt-neuvottelut ja kehittämistyötä tehneiden pienryhmien kokoukset. Lisäksi dokumenttiaineistona tutkimuksessa käytettiin kouluttajien laatimia arviointiraportteja, tutkijan tekemiä muistiinpanoja kenttäkänneiltä, sähköpostiviestien tulosteita sekä tutkijan kirjoittamia muistiinpanoja puhelinkeskusteluista.

TAULUKKO 6. Aineistona käytetyt dokumentit

DOKUMENTTI	MÄÄRÄ
Kokousmuistio	43
Sähköpostiviestit printattuna	14
Projektityöntekijöiden laatimat tiivistelmät alueellisista palveluista	4
Muistiinpanot tapaamisista, keskusteluista, kenttäkäynneiltä	32

Muistiinpanojen kirjoittaminen oli systemaattista. Kirjasin niitä muun muassa kuultuani kehittämishankkeeseen liittyvää uutta tietoa, josta en ollut saanut aineistoa muulla menetelmällä. Esimerkkinä tällaisesta tiedosta on muistiinpanot alueellisten toimijoiden välisistä keskusteluista tilaisuuksien nauhoitusten päätyttyä tai taukojen aikana. Muistiinpanoihin kirjasin mahdollisimman nopeasti tapahtumien ajankohdan ja paikan, keskustelijoiden nimet sekä työnantajaorganisaatiot sekä käytyjen keskusteluiden pääkohdat. Myöhemmin kirjoitin muistiinpanot puhtaaksi.

4.3 AINEISTOLÄHTÖINEN ANALYYSI

Häkli (1999, 193) on todennut, että harvoin tutkija voi itse täysin riippumatta muista tekijöistä tehdä tutkimustansa koskevat metodologiset valinnat. Valintaan vaikuttavat esimerkiksi aihetta koskeva aiempi tutkimus tai tutkijan ajattelutapa ja perehtyneisyys tiettyyn seikkaan. Tässä tutkimuksessa aineiston analyysimenetelmien valintaa on suunnannut luonnollisesti tutkimustehtävä, mutta se on perustunut myös kerätyn aineiston hyödynnettävyyden arviointiin. Se tapahtui aineiston järjestämisen ja ensimmäisen analyysivaiheen aikana.

Laadullisessa tutkimuksessa analyysin ensimmäisessä vaiheessa aineisto järjestetään. Sitä edeltää aineiston kerääminen, diskursiivisen aineiston purkaminen tekstiksi ja valmisteleminen analysoitavaan muotoon (esim. Word-dokumenteiksi tallennettujen transkriptien muuntaminen tekstitiedostoiksi). (Eskola & Suoranta

2003, 150–151.) Tässä tutkimuksessa tutkimusaineiston järjestäminen on merkinnyt aineiston kokoamista ja ryhmittelyä. Se on edellyttänyt huolellista aineiston läpi käymistä ja tarkastamista, että kaikki kerätty aineisto on tallennettu joko paperilla tai sähköisessä muodossa kansioihin keruuajankohdan ja hankkeen vaiheen mukaisesti ryhmiteltynä. Olin tulostanut hankkeen aikana käymäni sähköpostikeskustelut paperille ja tallentanut ne kansioihin jo ennen analysoinnin aloittamista. Tähän oli yksinkertainen tekninen syy: postilaatikon rajallinen koko. Samoin toisinaan kokouksissa jaettiin dokumentteja, jotka olivat saatavilla ainoastaan paperimuodossa. Varmuuden vuoksi tulostin myös sähköisessä muodossa olevan aineiston paperille. Laadin aineistosta myös eräänlaisen sisällysluettelon, jota täydensin hankkeen aikana sitä mukaa, kun uutta aineistoa kertyi.

Osana aineiston järjestämistä suljin tutkimusaineiston ulkopuolelle aineistoa, joka ei ollut relevanttia tutkimuskysymykseen vastaamiseksi. Tällöin tutkimuksen ulkopuolelle jäi hankkeen aikainen yhteistyö, joka ei koskettanut alueellisten organisaatioiden välistä yhteistyötä kehittämishankkeen aikana. Tällöin tutkimuksen ulkopuolelle jäi muun muassa hankehallinnointiin liittyvä yhteistyö, joka käsitteli projektisuunnitelman toteutumista sekä kulujen tukikelpoisuutta. Samoin hankkeeseen liittyvä yhteistyö, jossa tuotettiin opintokokonaisuuden suunnitelma ammatilliseen koulutukseen, jäi tutkimusaineiston ulkopuolelle. Kehittämishankkeen alussa alueelliset toimijat tekivät merkintöjä päivystystapauksista. Vaikka asiakkaista tehtyjen tapausmerkintöjen määrä (352 kpl) ja laatu osoittivatkin alueellisten toimijoiden yhteen nivoutumisen voimakkuuden kehitettävän palvelun tiimoilta, merkinnät eivät sellaisenaan tuottaneet lisätietoa tutkimustehtävän näkökulmasta. Samasta syystä kehittämishankkeen osana asiakasprosessien tutkimusta varten kerättyjä asiakastietoja (426 dokumenttia) ei käytetty tämän tutkimuksen aineistona. Nämä rajaukset edellyttivät aineiston lähilukua ennen päätöksentekoa.

Samoin rajasin tutkimusaineiston ulkopuolelle yhteisten foorumien aikana esitetyt, luennon omaiset puheenvuorot, joissa toistuvasti kerrattiin hankkeen etenemisen tilanne (hankehallinnointiin liittyviä asioita), kouluttajien sekä tutkijan puheenvuorot, joilla johdatettiin alueellisia toimijoita keskustelemaan ja arvioimaan seudullisen palvelun kehittämiseen liittyviä asiasisältöjä. En ottanut aineistoon kuntaorganisaation edustuksellisten toimielinten (Valanta & Pekola-Sjöholm 2000, 32) pöytäkirjoja. Ratkaisu

perustui sektorijohtajien haastatteluissa saatuun tietoon, jonka mukaan seudullisten sosiaalipäivystyssopimusten solmiminen ei aikaansaanut keskustelua luottamushenkilöiden parissa. Muutoin seudulliseen yhteistyöhön saatettiin suhtautua kriittisesti, mutta sosiaalipäivystyksen kohdalla näin ei ilmennyt. Mikäli keskustelu olisi ollut kriittistä, se olisi myös suunnannut aineistonhankintaa luottamushenkilöiden haastatteluihin.

Tutkimusta koskevia metodologisia ratkaisuja tehdessäni pohdin useita tekijöitä, joihin halusin menetelmällisillä ratkaisuilla kiinnittää huomiota. Laadullisessa tutkimuksessa erityisesti havainnointitutkimuksen ja toimintatutkimuksen tarkastelussa kiinnitetään usein huomiota kentälle pääsyn tärkeyteen ja tutkimukseen liittyvien ihmisten luottamuksen voittamiseen. Monivuotisen tiiviin kenttätyövaiheen päättymisen yhteydessä tutkijan irrottautuminen kentältä myös henkisesti vaatii erityistä huomiota. Tutkimusprosessin aikana alueelliset toimijat ovat tulleet tutuiksi. Erilaiset persoonallisuudet ja tapa toimia ovat mielessä elävästi aineiston analyysiin ryhdyttäessä. Itse koin tässä tilanteessa analyysin onnistumisen riskiksi sen, että olin niin lähellä tutkittavaa ilmiötä. Vaikka en ollutkaan tutkinut omaa työtäni tai omia yhteisöjäni, vuosien myötä en voinut katsoa itseäni yksinomaan ulkopuoliseksi tarkkailijaksi. Henkistä kentältä irtautumista tukevat selkeät ratkaisut aineiston analyysin metodien valinnassa. Systemaattinen metodin noudattaminen takaa tutkijalle objektiivisen näkökulman analyysin tekoon. Analyysiyksikön tai -yksiköiden määrittelyllä etukäteen tutkija myös pääsee etäälle muutoin niin tutusta ilmiökentästä.

Toisena tekijänä pohdin analyysimenetelmälle asetettuja vaatimuksia. Monivuotisen kehittämishankkeen aikana myös aineiston analyysi tulisi ajoittumaan pitkälle ajanjaksolle ja tulisi toteutumaan vähitellen, aineistojyvänen kerrallaan. Tämä seikka asettaa haasteita menetelmälle ja tehtyjen tulkinta- tai analyysiperusteiden pysyvyydelle. Aineiston analyysiperusteiden tulee pysyä samanlaisina, olipa aineisto kerätty ja analysoitu tutkimuksen ensimmäisenä tai viimeisenä vuotena. Aineiston suuri määrä asetti myös haasteita menetelmille ja alustavien tai välivaiheen tulosten hallinnalle. Lisäksi myös aineiston monimuotoisuus näyttäytyi haasteellisena: miten analysoida samalla menetelmällä esimerkiksi keskusteluaineistoja ja dokumentteja. Varsin tyypillinen ratkaisu tällaisessa tilanteessa on keskusteluaineiston yksityiskohtainen analyysi, jonka

tuloksille haetaan tukea dokumenttiaineistosta. Olin kuitenkin kiinnostunut eri aineistotyypeille soveltuvan analyysimenetelmän käyttämisestä.

Kolmanneksi pyrin menetelmällisillä ratkaisuilla kiinnittämään huomiota tekijöihin, jotka lisäävät laadullisen tutkimuksen luotettavuutta. Tällöin huomio kohdistuu analyysin kattavuuteen (Eskola & Suoranta 2003, 215) ja vaikutelmanvaraisuuden ehkäisemiseen (Mäkelä 1990, 53). Luonnollisesti näiden pohdintojen rinnalla keskeinen huomio kohdistui menetelmän valintaan, jonka avulla tutkimuksessa tuotettaisiin vastauksia asetettuun tutkimustehtävään.

Jo tutkimuksen lähtökohdissa esittelin kiinnostukseni aineistolähtöiseen analyysiin ja sen tulosten myötä tehtävään teorian muodostamiseen. Aineistolähtöinen analyysi voidaan toteuttaa eri menetelmällä. Tuomi ja Sarajärvi (2002, 102; 110–111) ovat todenneet, että aineistolähtöisestä analyysistä saatetaan puhua useassa eri merkityksessä. Erillisenä vaihtoehtona he esittelevät aineistolähtöisen sisällönanalyysin, joka perustuu induktiiviseen aineiston analyysiin. Kyseisessä vaihtoehdossa laadullisen aineistolähtöisen sisällön analyysin eteneminen voidaan kuvata karkeasti kolmivaiheisen prosessina. Ensimmäisessä vaiheessa aineisto redusoidaan eli pelkistetään. Toisessa vaiheessa aineisto klusteroidaan eli ryhmitellään. Viimeisessä vaiheessa tehdään abstrahointi, teoreettisten käsitteiden luominen.

Toisena vaihtoehtona aineiston analysointiin oli Grounded Theory -lähestymistapa, jossa aineistolähtöisen sisällönanalyysin tavoin muotoillaan tutkimuksen perusväittämät ensisijaisesti tutkittavan aineiston pohjalta. Lähestymistavan kehittäneet Strauss ja Corbin (1994) ovat nimittäneet sitä tavaksi ajatella ja käsitteellistää aineistoa. Karkeasti aineiston luokittelu voidaan jakaa Grounded Theoryssa kolmeen vaiheeseen. Aineiston analyysi alkaa avoimella koodauksella, jonka tarkoituksena on tuottaa ilman ennakkojäsennystä alustavia käsitteitä. Analyysi jatkuu aksiaalisella koodauksella, mikä tarkoittaa koodien välisten suhteiden rakentamista ja kategorioiden muodostamista. Kolmannessa analyysin vaiheessa toteutetaan selektiivinen koodaus, jonka tavoitteena on tuottaa tutkittavasta ilmiöstä korkeamman tason tulkinta, abstraktio ydinkategorian ympärille. Yksinkertaistetusti kuvattuna tutkija pyrkii tunnistamaan ydinkategorian, keskeisen ydinkäsitteen, joka kokoaa aineiston ja muodostaa ilmiötä kuvaavan teorian ytimen. (Metsämuuronen 2003, 176–179.)

Soveltamani aineistolähtöinen analyysi ei noudattanut puhtaasti Grounded Theory -lähestymistapaa eikä aineistolähtöistä sisällönanalyysia, vaikka sillä oli samankaltaisuuksia molempiin analyysin eri vaiheissa. Yksinkertaistettuna kyse oli Alasuutarin (1999) esittämän näkemyksen mukaisesta laadullisesta analyysistä, joka muodostuu kahdesta toisiinsa nivoutuvasta vaiheesta, havaintojen pelkistämisestä ja arvoituksen ratkaisemisesta. Havaintojen pelkistäminen tapahtuu raakahavaintojen yhdistämisellä, jolloin raakahavainnot yhdistetään harvemmaksi havaintojen joukoksi. Yhdistäminen perustuu tunnistettuun havaintojen yhteiseen piirteeseen tai nimittäjään. Arvoituksen ratkaisemisen vaiheessa pelkistämällä tuotettuja havaintoja tulkitaan johtolankoina viittaamalla muuhun tutkimukseen ja kirjallisuuteen tai käyttämällä muuta aineistoa rinnalla. (Alasuutari 1999, 39–40, 46, 48–49).

Aineistolähtöisyys muodostui siitä, että analyysin ensimmäisessä vaiheessa tulkintoja ei suunnannut teoreettisesti muodostetut käsitteet tai koodit. Vähittäin, eri vaiheiden kautta toteutettavalla, koko aineistokorpuksen yksityisellä analyysillä sekä tietokoneohjelmia hyödyntämällä katsoin löytäneeni ratkaisuja metodologisia valintoja koskeviin kysymyksiini. Tässä tutkimuksessa analyysi rakentui lähemmin neljästä eri vaiheesta, jotka olivat aineiston koodaus, koodien luokittelu, koodeista muodostettujen kategorioiden teoreettinen tarkastelu sekä ydinkategorian tunnistaminen lähilukemalla koodeja ja kategorioita uudelleen teoreettisen tarkastelun jälkeen.

TAULUKKO 7. Analyysin toteutuksen vaiheet tavoitteineen

ANALYYSIN VAIHE	TAVOITE
1. Avoin koodaus	Alustavien käsitteiden luominen, aineiston pelkistäminen
2. Koodien luokittelu	Koodeja yhdistävien kategorioiden muodostaminen
3. Teoreettinen tarkastelu	Kategorioiden käsitteellistäminen, analyysin syventäminen
4. Ydinkategorian tunnistaminen	Kategorioiden välisten suhteiden tunnistaminen, ydinkategorian tunnistaminen

Avoim koodaus

Lähdin analysoimaan aineistoa menettelyllä, joka muistuttaa Grounded Theory -lähestymistavan avointa koodausta. Tavoitteenani oli sekä aineiston pelkistäminen että alustavien käsitteiden luominen yksinomaan aineistoa tarkastelemalla ilman ennakkojäsennyksiä. Mäkelä (1990, 57–58) on esittänyt, että tutkimuksen analyysiyksikkö tulisi määritellä mahdollisimman yksityiskohtaisesti ja tunnistettavasti. Alueellisten organisaatioiden edustajien välinen yhteistyö näyttäytyi liian epämääräisenä ja laajana kokonaisuutena, jotta sitä voitaisiin tarkastella analyysiyksikkönä. Tukeakseni analyysin toteuttamista samanlaisena kaiken aineiston osalta, purin yhteistyön pienempiin, analysoitaviin osiin ja kirjoitin ne tutkimusongelmien muotoon. Aineiston analyysia varten muodostin joukon tutkimusongelmia, kysymyksiä, joiden avulla tunnistin yhteistyöhön liittyviä ilmaisuja ja asioita. Näihin kysymyksiin etsin vastauksia kaikista aineistotyypeistä.

Tutkimusongelma 1. Ketkä tekevät yhteistyötä kehittämishankkeen aikana?

Tutkimusongelma 2. Millaista yhteistyötä tehdään jaetuilla foorumeilla ja yksittäisissä organisaatioissa kehittämisprosessin aikana?

Tutkimusongelma 3. Miksi yhteistyötä tehdään kehittämishankkeen aikana?

Tutkimusongelma 4. Millaisia haasteita toimijoiden välisessä yhteistyössä ilmenee kehittämistyön aikana?

4.1 Millaisia yhteistyön ongelmia ilmenee?

4.2 Millaisia ratkaisuyrityksiä yhteistyön ongelmiin ilmenee?

4.3 Millaisia onnistumisia yhteistyössä ilmenee?

Aineiston analyysissa kiinnitin huomiota mainintoihin haastatteluissa sekä puheenvuoroihin keskusteluissa. Esimerkiksi yhteistyön ongelmia tunnistaessani nimesin sellaiseksi maininnat ja puheenvuorot yhteistyön sujuvuuden ongelmista, kritiikin yhteistyökumppanin toimintaa tai käyttäytymistä kohtaan, keskustelut kokouksissa tiedonkulun ongelmista ja kehittämisen tarpeista sekä tutkijan tekemät muistiinpanot, joissa kuvattiin edellä mainitun kaltaisia yhteistyön ongelmia tai erilaisten näkemysten tai yhteistyön osapuolten yhteentörmäyksistä tai ymmärtämisen vaikeuksista kenttäkänneillä. Samalla tavoin tunnistin aineistosta ratkaisuyrityksiä sekä onnistumisia olivat esimerkiksi alueellisten toimijoiden puhe kehittämistilaisuuksissa hyvistä yhteistyökäytännöistä, koulutustilaisuuksissa yhteistyökumppaneille esitetyt toivomukset yhteistyön edistämiseksi sekä toimijoiden puhe haastatteluissa ja kokouksissa hyväksi todetuista tai hankkeen

aikana kehitetyistä yhteistyökäytännöistä. Ratkaisuyrityksiksi tunnistin myös toimijoiden ehdotukset yhteistyön kehittämiseksi.

Keskusteluaineiston, haastatteluiden ja keskusteluiden avoimessa koodauksessa hyödynsin Atlas.ti⁷-ohjelmaa. Luin transkriptit läpi useaan kertaan, minkä jälkeen aloitin vähitellen aineiston koodaamisen. ”Maalasin” transkripteistä sellaiset haastateltujen puheen osat, joissa käsiteltiin yhteistyötä asettamieni kysymysten mukaisesti. Muodostin koodit ensinnäkin yksittäisistä sanoista, jolloin niistä muodostui myös koodien nimiä. Toiseksi koodit olivat nimeämiäni vastauksia kysymyksiin, joiden taustalla oli litteroidusta tekstistä pidempi osuus, lause tai kappale. Koska toisinaan tekstiotteet olivat melko suuria, koodiksi muodostin tekstin sisältöä kuvaavan sanan tai sanayhdistelmän. Joidenkin tekstiotteiden tunnistin sisältävän useita erilaisia yhteistyön teemoja, jolloin esimerkiksi yhdestä lauseesta merkitsin useita erilaisia, yhteistyötä kuvaavia koodeja.

Seuraava esimerkki havainnollistaa koodauksen toteutusta. Oheisessa tekstiotteessa on lyhyt näyte yhden kunnan sosiaalialan sektorijohtajan haastattelusta kesällä 2005. Haastattelun teemana oli alueellisen palvelun ja kuntien välisen yhteistyön arviointi. Haastateltu oli ollut mukana pitkälle ajanjaksolle jakautuneissa useita kokouksia käsittäneissä alueen kuntien sopimusneuvotteluissa. Tutkijan kysymyksen johdattamana haastateltu arvioi, oliko kyseinen menettely alueelle ominainen tai tyypillinen tapa tehdä yhteistyötä kuntien välillä.

Tutkija: Mut kerro nyt vielä siitä, että onks tällanen tyypillinen tapa täällä tehdä yhteistyötä tällanen hyvin pitkän linjan sopimusneuvottelut ja tämmönen pilkunviilaaminen, niin kun jossain vaiheessa oli puhetta [viittaus haastatellun kommenttiin sopimusneuvotteluiden aikana]?

*Haastateltava: [lyhennetty] Ei siinä mitään, kyllähän ne sopimukset pitää käyä tarkkaan läpi, mut kuitenkin kun ei varmaan kenenkään intresseissä oo lähtä huijaamaan tai mitenkään ketään vejättämään, niin jotenkin **tuntu, et kohtuuttomasti meni siihen aikaa**, että mitä sanaa, et onks tää nyt oikee sana tähän kohtaan ja tuleeks tähän pilkku ja kappalenumerointi ja kaikkee. Et jossain vaiheessa alko uuvuttamaan, et onks se sen väärä!*

Yksi esimerkin tekstiotteesta valitsemani koodi oli tummennettuna kirjoitettu lauseen osa, joka koodiluettelossa (Codes-quotations list) näyttäytyi seuraavalla tavalla:

⁷ Tietekoneohjelmien lisenssien haltijan Kymenlaakson ammattikorkeakoulun myöntämä lupa (Pirkko Rautaniemi) käyttää työvälineitä vapaa-ajalla jatko-opintoihin.

```
Code: tuntu, et kohtuuttomasti meni .. {1-0}
P12 (primary document numero 12): virojoki.rtf - 12:87 [tuntu, et
kohtuuttomasti meni aikaa] (123:123) (Super)
```

Aineistolähtöistä analyysia on sovellettu suurelta osin erityisesti haastatteluiden tai keskusteluiden analyysiin. Halusin toteuttaa kaiken aineiston analyysin mahdollisimman samankaltaisella menettelyllä. Erilaisten ratkaisuvaihtoehtojen pohdinnan jälkeen päädyin toteuttamaan avoimen koodauksen käyttämällä dokumenttiaineiston analyysissa apuvälineenä SPSS for Windows -ohjelmaa. Muodostin analyysia varten asettamiani tutkimusongelmia vastaavia nominaalistasiteikollisia muuttujia, joiden kohdalle merkitsin aineistoa kuvaavia koodeja. Muuttujien kohdalle en laatinut ennakolta vaihtoehtoja (Label), vaan muodostin ne aineiston analyysin edetessä. Yksittäisissä dokumenteissa ilmeni erityisesti yhteistyön haasteiden osalta niin runsaasti uusia koodeja, että laadin tilapäisiä muuttujia, joiden alle kirjoitin koodien nimet. Koodien nimeäminen tapahtui samalla tavalla kuin keskusteluaineiston avoimessa koodauksessa (Liite 3).

Kun olin koodannut kaiken tutkimusaineiston, tulostin koodiluettelot paperille. Koodiluetteloiden lukeminen useaan otteeseen auttoi tunnistamaan samansisältöisiä koodeja, jotka yhdistin samannimisiksi uusiksi koodeiksi. Tässä vaiheessa nimesin myös koodeilla avoimen koodauksen alkuvaiheessa valitsemani laajemmat tekstiotteet, joita en osannut nimetä ensimmäisellä analyysikerralla tarkemmin. Nimesin myös esimerkkinä kuvaamani koodin (Code: tuntu, et kohtuuttomasti meni ...) uudelleen nimellä ”*sopimusneuvotteluiden pitkä kesto*”.

Analysoin näin ensimmäisessä vaiheessa kaiken diskursiivisen aineiston, haastattelut ja keskusteluaineiston etenemällä sana sanalta. Koodattuani aineiston kokonaisuudessaan tulostin paperille koodit siten, että kunkin koodin kohdalla näkyi tekstiotteet, joista ne oli merkitty. Tämä tuloste koodeista muodostui 87 sivun mittaiseksi.

Analyysin välivaiheen tuloksena saatiin vastauksia analyysia ohjanneisiin tutkimusongelmiin. Vastauksena kysymykseen *Ketkä tekevät yhteistyötä* muodostui joukko eri ammattinimikkeitä (mm. sosiaalityöntekijä, sossu, poliisi, vartija,

hätäkeskuspäivystäjä, sairaankuljettaja, sosiaaliohjaaja, palveluohjaaja), henkilöiden nimiä, asemaa organisaatiossa kuvaavia nimikkeitä (mm. esimies, sosiaalijohtaja, alainen, työntekijä), ryhmien nimiä (mm. moniammatillinen työryhmä, pienryhmä, sosiaalijohtajien ryhmä, seurantaryhmä, etupäivystäjät, takapäivystäjät, sosiaalipäivystäjät), organisaatioita (mm. kunnat, kaupungit, kihlakuntien poliisilaitokset, hätäkeskus, A-klinikka, sairaanhoitopiiri, pelastuslaitos, kansanterveystyön kuntayhtymä) sekä maantieteellisiä alueita (mm. seutukunta, kunta7:t, kunta5:t, maakunta, Kaakkois-Suomi, Etelä-Kymenlaakso, Pohjois-Kymenlaakso, Etelä-Karjala). Kysymykseen *Millaista yhteistyötä tehtiin*, vastaus muodostui luettelosta erilaisia koulutuksia (alueelliset koulutukset, avoimet seminaarit, päivystäjien alueelliset koulutukset, työnohjaukset), kehittämiskokouksia (moniammatillisen työryhmän kokoukset, päivystäjien kokoukset, sosiaalijohtajien kokoukset, yt-neuvottelut kaupungeissa, työpaikkakokoukset, seudullisen palvelun kokeilun arviointikokoukset) ja yhteistoiminnallisen tiedon keräämisen tapoja (asiakastapausten kartoitus, takapäivystäjien työajanseuranta, päivystystyön havainnointi, asiakaspalautteen kerääminen).

Samoin ensimmäisen analyysin välivaiheen tuloksena saatiin vastaus kysymykseen *Miksi yhteistyötä tehtiin*. Toimijoiden maininnoissa ja puheenvuoroissa yhteistyön motiiveissa viitattiin suoraan lainsäädäntöön (mm. lastensuojelulaki, pelastustoimilaki), lakiin perustuviin yhteistyökäytäntöihin (mm. virka-apu, tiedoksiantovelvollisuus), asiakkaan oikeuksiin (asiakkaan etu, ennaltaehkäisy, tasa-arvoinen oikeus palveluihin asuinkunnasta huolimatta), kehittämisen tarpeisiin (ratkaisuiden löytäminen toistuviin ongelmiin, palveluiden tarpeen jatkuva kasvu, asiakkaiden ongelmien vaikeutuminen, päivystystehtävien kasaantuminen yksittäisille henkilöille, toimivaltaisen viranomaisen tavoittamisen problemaattisuus), resurssien niukkuus (pätevän henkilökunnan vaikea saatavuus, kiristynvä kuntatalous, palvelun laajentamisen mahdottomuus yhden kunnan voimavaroilla ja resursseilla), pakkoon (Stm:n taholta tullut esitys kattavien sosiaalipäivystysjärjestelmien luomiseksi kaikkiin kuntiin vuoteen 2006 mennessä) sekä ajan henkeen (käytäntö olla mukana seudullisessa yhteistyössä, vaikka hyödyt näyttäytyisivät vähäisiltä).

Yhteistyön ongelmat liittyivät useisiin asioihin: yksittäisten henkilöiden toimintaan (mm. uskottavuus, epäasialliseksi koettu käyttäytyminen), ammattiryhmien väliseen yhteistyöhön (mm. tulkintaerimielisyydet salassapidosta, epäily tiedoksiantamisvelvoitteen täyttämisestä, tiedon kulun ongelmista), tulkintaerimielisyyksiin kehittämisen tarpeesta ja laajuudesta (seutukunnan kuntien välillä, asiakastyöntekijöiden ja esimiesten välillä, eri organisaatioiden välillä), tyytymättömyyteen kehittämistyön etenemistä ja tehtyjä päätöksiä kohtaan, avaintoimijoiden jättäytyminen kehittämishankkeen ulkopuolelle sekä haluttomuuteen jakaa tai kerätä tietoja. *Ratkaisuyrityksiä* puolestaan olivat yhteisten seuranta- ja arviointivälineiden kehittäminen (yhteisten toimintaohjeiden luominen, yhteistyön ja asiakastilanteiden systemaattinen dokumentointi ja raportointi, säännöllinen kirjallinen palaute yhteistyökumppaneille) ja toistuvien yhteistyökokousten järjestäminen. *Yhteistyön onnistumiset* muodostuivat paitsi ratkaisuyritysten onnistumisesta, ne pitivät sisällään mainintoja kehittämistyön muodostumisesta oppimisprosessiksi ja kokemusta riskin ottamisen kannattavuudesta uusia ratkaisuita etsittäessä. Niiden lisäksi onnistumisiksi mainittiin kehittämistyön keskittyminen yhteistyön rakenteiden sijaan yhteistyön ja kehitettävän palvelun sisältöön.

Analyysin seuraavassa osassa karsin koodien joukkoa, jolla jatkoin työskentelyä. Yhteistyöntekijöitä kuvaavien koodien jatkotyöstäminen ei ollut mielekäästä, joten jätin tässä analyysivaiheessa kyseisen koodijoukon analyysin ulkopuolelle. Samoin yhteistyön tapojen koodien luokittelussa tyydyin tässä vaiheessa koodien luetteloon. Tutkimustehtävän ja asettamani tutkimuskysymyksen perusteella keskityin yhteistyön haasteita ja mahdollisuuksia edustavien koodien analysoimiseen edelleen. Tässä vaiheessa halusin vielä pitää analyysissa rinnalla yhteistyön motiiveja kuvaavat motiivit, sillä niiden monimuotoisuuden tarkastelu antoi viitteitä niihin sisältyvästä yhteistyön problematiikasta.

Koodien luokittelu

Analyysin toisessa vaiheessa luokittelin alueellisen yhteistyön haasteita ja mahdollisuuksia sekä yhteistyön motiiveja ilmentäviä koodeja. Luokittelu on keskeinen työvaihe laadullisen aineiston tutkimuksessa (Eskola & Suoranta 2003, Alasuutari 1999). Luokittelun tavoitteena oli aineiston klusterointi (ks. Tuomi ja Sarajarvi

2002), ryhmittely kiinnittämällä huomiota koodien sisällöllisiin samankaltaisuuksiin, eroavaisuuksiin ja keskinäisiin suhteisiin.

Kokeilin Atlas.ti-ohjelman avulla käsiteperheiden muodostamista ja hahmottelin erilaisia vaihtoehtoja koodien luokitteluksi. Kuitenkin joidenkin koodien kohdalla en osannut nimetä niitä mihinkään alustavasti nimeämäni perheeseen tai kategoriaan. Sen lisäksi analyysin jatkaminen edellytti myös ratkaisuita, millä tavalla yhdistän analyysissä diskursiivisesta ja dokumenttiaineistosta muodostamani koodit. Jatkoin koodien luokittelua käyttämällä aineistona diskursiivisesta aineistosta muodostamien koodien tulostettua luettelo, jonka jatkoksi liitin dokumenttiaineiston analyysissä muodostamani koodit. Tätä koko aineiston koodit sisältävää luettelo hyödynsin koodien luokittelussa. Tein ensin koodiluetelon marginaaleihin merkintöjä pyrkimällä ensin tunnistamaan, mitkä koodit liittyivät samaan asiaan, tai mitkä koodit käsittelivät samaa ilmiötä eri nimikkeillä. Jatkoin tätä ryhmittelyä edelleen niin kauan, kunnes kaikki koodit oli luokiteltu johonkin ylä- tai alakategoriaan.

Vaikka koodien sijoittuminen kategorioihin tai käsiteperheisiin näyttäytyi ristiriidattomalta, problemaattiselta näyttäytyi koodien ja eri kategorioiden välisten suhteiden hahmottaminen. En tunnistanut edes alustavaa suuntaa käsitteistä muodostuvalle mielekkäälle ydinkategorialle, joka olisi samalla sekä kattanut aineistosta muodostamani kaikki käsitteet että sitonut ne toisiinsa. Myöskään alustavasti hahmottelemani kategoriat eivät näyttäneet kytkeytyvän toisiinsa mielekkäällä tavalla tai ne jäivät irrallisiksi osioiksi, jotka liitti toisiinsa ainoastaan tutkijan tekemä mallinnus kategorioiden liittymisestä kehittämistyön eri vaiheisiin. Olin muodostanut kehittämishankkeen vaiheiden mukaisesti kolme karkeaa käsitekarttaa alustavien koodien luokitteluiden perusteella (Liite 4). Laatimani käsitekartat antoivat viitteitä, että alueellisen yhteistyön haasteet liittyivät asiakasprosessin ongelmiin tai kuntien väliseen yhteistyöhön liittyviin tekijöihin. Tämä luokittelu ei kuitenkaan riittänyt osoittamaan tekijöitä, jotka vaikuttivat yhteistyön haasteiden taustalla.

Kirjoitin tässä yhteydessä hankkeen etenemistä kuvaavat karkeat narratiivit, joissa keskityin kuvaamaan erityisesti alueellisen yhteistyön ongelmakohtia

luomiani koodikategorioita hyödyntämällä. Näin pyrin tarkastelemaan, olisiko kehittämisprosessista löydettävissä kategorioita yhdistäviä käsitteellisiä elementtejä, joita voisin tunnistaa paremmin sijoittamalla ne kuvaukseen kolmen eri seudullisen palvelun kehittämisprosessista. Kirjoitin kolme kehittämisprosessin kuvausta, joiden ajallisen etenemisen rinnalla käytin yhteistyön haasteiden ja mahdollisuuksien tarkastelussa alustavia kategorioita. Näiden kolmen narratiivin kirjoittamisen ja vertailun kautta tunnistin uudella tavalla erilaisten ilmiöiden välisiä suhteita, millä tavalla tietyt yhteistyön onnistumiset ja ongelmat oli jäljitettävissä aiemmin tapahtuneisiin asioihin, ilmiöihin tai henkilöiden väliseen vuorovaikutukseen ja käyttäytymiseen. Samoin eri alueiden narratiivien vertailun kautta oli tunnistettavissa, millaisin erilaisin tavoin toimijat reagoivat yhteistyön onnistumisiin ja ongelmiin. Samoin narratiivien kautta oli mahdollista tunnistaa myös toimijoiden reaktioiden seuraukset kehittämistyölle.

Kehittämistyöstä laatimieni narratiivien pohjalta kohdistin analyysin välituloksia kohtaan uusia kysymyksiä. Koodien luokittelu ja niiden sijoittaminen kehittämisprosessien narratiivien osaksi johdatti analyysin uusien kysymysten äärelle. Samankaltaisuudet narratiivien ja koodien välillä johdattivat alustavaan luokitteluun, jossa koodeja yhdistävät yläkategoriat käsitteivät yhteistyön ongelmien ja onnistumisen syitä ja seurauksia. Vastaavasti näiden yläkoodien alle sijoittuvien koodiperheiden erot viittasivat alustavasti siihen, miten eri tavoin nämä syyt ja seuraukset ilmenivät. Koodien nimistä yhdistämällä muodostetut ylä- ja alaluokkien nimet eivät kuitenkaan mielestäni riittäneet kuvaamaan käsittelemääni ilmiötä. Niiden sisällöissä vaikutti olevan analyysin syventämistä mahdollistavia tekijöitä, joihin en kokenut ”pääseväni käsiksi” jatkamalla koodien luokittelua. Suunnan analyysin jatkamiselle muodosti koodien luokittelussa muodostamani koodiperheet, joiden nimikkeistä tai käsitteistä oli saatavilla aikaisempaa tutkimustietoa ja teoreettista kirjallisuutta.

Teoreettinen tarkastelu

Teoreettisella tarkastelulla tarkoitan tässä yhteydessä aikaisempien tutkimusten sekä käsitteisiin liittyvän teoreettisen kirjallisuuden lukemista. Valitsin koodien luokittelusta muodostamieni kategorioiden nimistä lähdehakuja varten seuraavat

käsitteet: sitoutuminen, osallistuminen, luottamus, kontrolli, autonomia ja päätöksenteko. Tein lähdehakuja yliopistokirjastojen yhteistietokannasta (Linda) sekä kansainvälisestä artikkelitietokannasta (Ebsco). Aikaisempiin tutkimuksiin tutustuessani tein muistiinpanoja siitä, miten haussani käyttämäni käsitteet liittyivät toisiinsa. Samalla vähitellen tunnistin käsitteitä, jotka tarjosivat vastauksia asettamiini kysymyksiin sekä käsitteellistivät tarkasteltua ilmiötä.

Esimerkiksi analyysin aikaisemmissa vaiheissa muodostamaani koodia "sopimusneuvotteluiden pitkä kesto" oli perusteltua tarkastella teoreettisesti käsitteen näkökulmasta. Kehittämishankkeen ja päätöksenteon viivästyminen voitiin tarkastella transaktion kustannuksina. Samoin sitoutumista ja osallistumista taasen oli teoreettisen tarkastelun pohjalta perusteltua tarkastella luottamuskäyttämisen osoituksina, jotka aikaisempien tutkimusten mukaan voivat olla yhteydessä epäoikeudenmukaisuuden kokemuksiin. Kaikille tarkastelemilleni käsitteille yhteinen tekijä vaikutti muodostuvan niiden yhteydestä luottamukseen. Jatkoin teoreettista tarkastelua keskittymällä luottamusta koskeviin tutkimuksiin ja teorioihin. Sen myötä sain teoreettista vahvistusta sille, että alustavassa analyysissä tunnistamani kategoriat voisivat liittyä luottamukseen. Alustavasti vaikutti mahdolliselta, että luottamus voisi muodostua alueellisen yhteistyön haasteita ja mahdollisuuksia selittäväksi ydinkategoriaksi. Teoreettisen tarkastelun tarjoamien uusia käsitteellisten välineiden avulla palasin takaisin aineiston analyysin pariin.

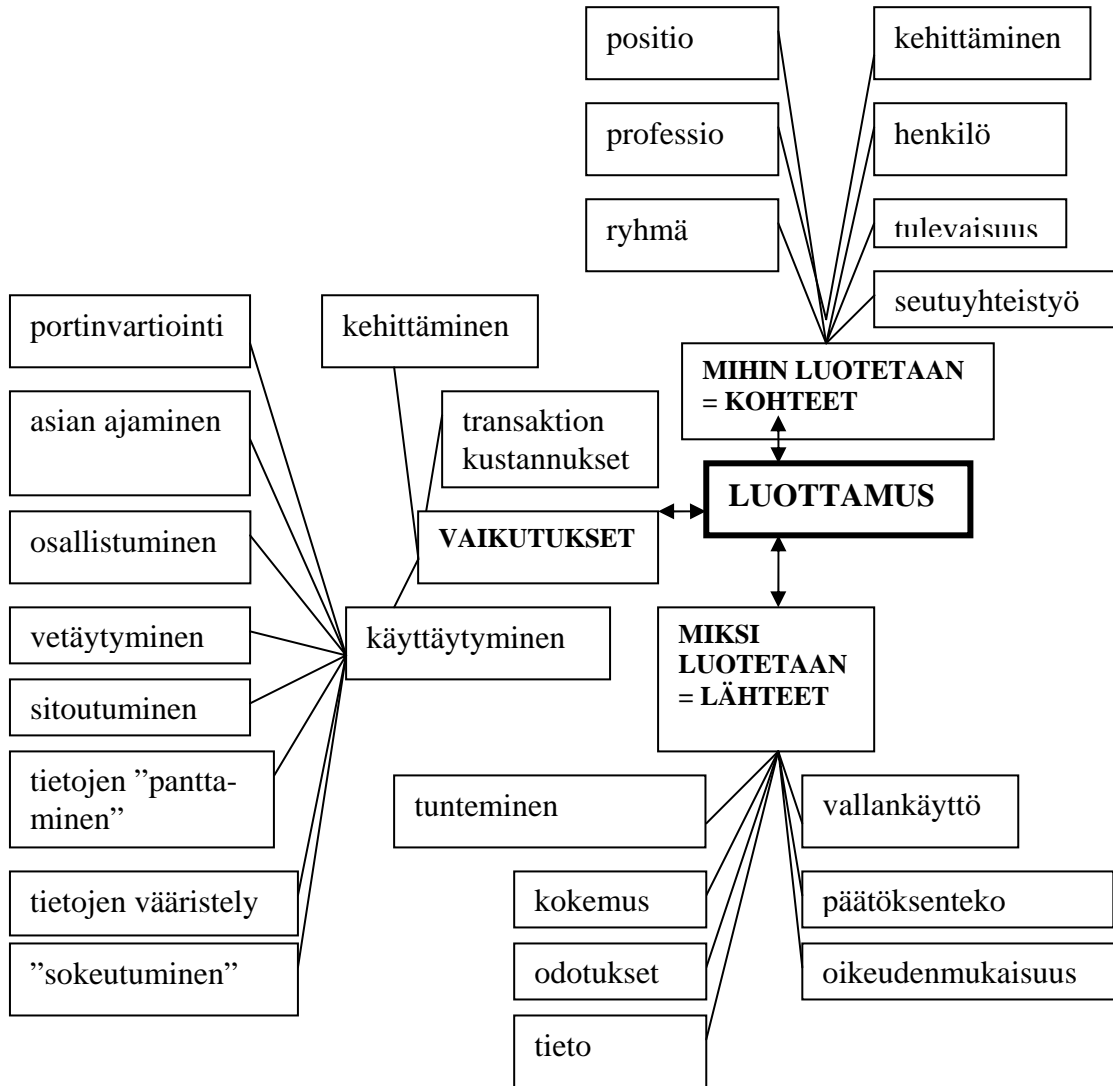
Ydinkategorian tunnistaminen

Aineiston peilaaminen uudelleen teoreettiseen kirjallisuuteen loi uuden näkökulman tutkittuun ilmiöön. Se johti vielä aiemmin muodostamieni kategorioiden tarkentamiseen ja uusien kategorioiden luomiseen ja nimeämiseen. Analyysissä palasin koodien tasolle ja niiden luokitteluun uudelleen. Kyseessä on aineistolähtöiselle analyysille tyypillinen vaihe, jossa alustava hypoteesi koetellaan ja määritellään uudelleen aineiston osoittamien ristiriitaisuuksien johdosta. Analyysia jatketaan niin kauan, kunnes ristiriitaisuuksia aineiston sisältä ei enää nouse. (Eskola & Suoranta 2003,186–187.) Aineiston analyysi johti uusien pääkategorioiden ja kaikkia kategorioita yhdistävän ydinkategorian nimeämiseen. Luottamus

osoittautui tämän työskentelyn myötä ydinkategoriaksi, jossa luottamus ja epäluottamus oli käsitteellistytetty saman ilmiön ääripäiksi. Tämän tulkinnan mukaan luottamus oli ydinkategoria, joka selitti alueellisen yhteistyön haasteita ja mahdollisuuksia kehittämishankkeen aikana.

Ydinkategorian tunnistamisen yhteydessä aineistosta nousi esille aiempaa voimakkaammin myös yhteistyön tekijöiden merkitys. Tulkitsin ilmiön ensin siten, että ydinkategoria jakaantui kolmeen pääkategoriaan sen perusteella, miten yhteistyön tekijät oli luokiteltavissa koodien perusteella. Pääkategoriat olivat yhteistyö alueen eri organisaatioiden johtajien välillä, yhteistyö alueen eri organisaatioiden asiakastyöntekijöiden välillä sekä yhteistyö esimiesten ja alaisten välillä organisaatioiden sisällä. Pää- ja alakategorioiden auki kirjoittaminen osoitti luokittelun olevan vielä keskeneräinen. Pääkategorioiden välisissä alakategorioissa oli tunnistettavissa samankaltaisuuksia, sen ilmentäessä niiden kulumista samaan ilmiökenttään. Lisäksi osa alakategorioista toistui lähestulkoon samankaltaisena jokaisessa pääkategoriassa.

Palasin vielä uudelleen luokittelun pariin. Luokittelun ristiriitaisuus ei koskettanut ydinkategoriaa, vaan sen pääkategorioita ja yhteistyön tekijöiden asemaa siinä. Ratkaisumalli luokittelun problematiikkaan löytyi teoreettisen kirjallisuuden ja uudelleenluokittelun kautta. Sydown (2002) laatima luottamuksen lähteiden ja kohteiden käsitteellinen erottaminen tarjosi suunnan lopullisen luokittelun löytämiselle. Luottamuksen lähteiden, kohteiden ja vaikutusten muodostaminen ydinkategorian pääluokiksi johti luokittelun ristiriidattomuuteen ja vastausten löytämiseen sekä tutkimusta että analyysia johdattaneisiin kysymyksiin. Samalla myös tulkinta alakategorioiden sisällöistä oli rikastunut luokitteluiden työstämisen aikana entisestään. Vielä tässä vaiheessa koodiperheiden tai luokkien sisällöllinen monimuotoisuus oli tullut esille aiempaa selvemmin. Tunnistamani ydinkategoria luottamus jakaantui näin ollen kolmeen pääkategoriaan: luottamuksen kohteisiin, lähteisiin ja vaikutuksiin.



KUVIO 2. Luottamus alueellisen yhteistyön ydinkategoriana

Yllä esitelty ydinkategorian, pääkategorioiden ja alakategorioiden karkea hierarkian kuvaus tarjoaa pelkistetyn näkökulman tutkimustuloksiin. Sen avulla voidaan havainnollistaa yhden kuvion avulla keskeisimmät tekijät, joista luottamus alueellisen yhteistyön onnistumista ja ongelmia selittävänä ilmiönä muodostuu. Kategorioiden väliset suhteet tai kategorioiden sisällöt esitellään yksityiskohtaisesti raportin seuraavan pääluvun yhteydessä liittämällä raporttiin aineisto-otteita, joiden analyysiin tulokset perustuvat.

4.4 TULOSTEN RAPORTOINTI

Tutkimustulosten raportoinnissa käytin analyysikoodauksia laajempia tekstiotteita osoittamaan lukijalle kohtia, joihin tulkintani perustui. Tutkimusraportissa esiintyy otteita transkripteista, jotka muodostuvat yksittäisistä puheenvuoroista sekä keskusteluiden tai haastatteluiden osista. Nämä diskursiivisen aineiston otteet on kirjoitettu raporttiin *kursivoidusti*. Otteisiin on merkitty aineiston keruun kuukausi ja vuosi. Litteroidun puheaineiston otteissa esiintyy seuraavia lyhenteitä.

... puhe jatkuu ja/tai puheen loppu jää avonaiseksi
 [xxx] hakasulkeiden sisällä raportin kirjoittajan selvennykset esim. keskustelun ote lyhennetty, tekstiotteessa käytettyä sanaa selvennetään tai täydennetään, hakasulkeilla myös peitetään tunnistettava henkilö esim. nimen perusteella

Lisäksi raportissa esiintyy aineisto-otteita muistiinpanoista tai muista dokumenteista. Raporteista tai muistioista otetut otteet on merkitty raporttiin kehystettyinä. Kaikissa raportoinnin osissa aineisto-otteita ei esitetä. Tällöin syynä on se, että aineisto-otteiden esittäminen johtaisi henkilön tunnistettavuuteen erityisesti negatiivisessä asiayhteydessä. Aineisto-otteiden esittäminen on vähäistä tästä syystä erityisesti henkilöön kohdistuvan luottamuksen tarkastelun yhteydessä.

Tutkimusraportissa mainitaan nimiä, jotka ovat pseudonyymejä henkilöiden anonymiteetin takaamiseksi. Joissain tapauksissa myös alueiden ja kuntien nimet on peitetty, sillä kehittämistyön ristiriidat ja problematiikka on yhdistettävissä sitä kautta nimettyihin yksilötoimijoihin. Sellaisissa osissa, joissa tutkimustulokset ovat perustuneet tulkintaan alueiden välisistä eroista, alueiden nimet on mainittu raportissa sellaisenaan.

5. LUOTTAMUS ALUEELLISESSA YHTEISTYÖSSÄ

Tässä tutkimuksessa ehdotetaan tulkintaa, jonka mukaan luottamus näyttäytyy alueellisen yhteistyön haasteena ja mahdollisuutena. Tutkimuksessa alueellinen yhteistyö määriteltiin useiden eri viranomaistahojen eli julkisen, yksityisen sektorin ja kolmannen sektorin toimijoiden väliseksi yhteistyöksi kehitettäessä seudullista palvelua, jonka maantieteellinen toiminta-alue liitti yhteistyön osapuolet toisiinsa myös kehittämishankkeen ulkopuolella. Kehittämishanke sijoittui Kaakkois-Suomeen kolmelle, osittain seutukuntarajoja noudattavalle maantieteelliselle alueelle.

Seudullisen palvelun kehittämisen aikana epäluottamus ilmeni näkyvinä yhteistyön ongelmina, joita olivat kehittämistyön hidastuminen, erilaisten näkökulmien yhteen-törmäykset ja tiedonkulun vaikeudet. Vastaavasti kehittämistyön edistyminen ja sen keskittyminen uusien toimintatapojen sekä uuden tiedon tuottamiseen ja oppimiseen osoittautuivat luottamuksen näkyviksi ilmentymiksi. Luottamus ei välttämättä tuottanut yksinomaan positiivisia vaikutuksia kehittämistyöhön, vaan se johti tietyissä tilanteissa samanlaiseen näkyvään yhteistyön problematiikkaan kuin epäluottamus. Epäluottamus ja luottamus kytkeytyivät toisiinsa niiden ilmentäessä saman ilmiön ääripäitä.

Näiden näkyvien ilmiöiden taustalta paljastui, miten moninaisesti asioihin luottamus ja epäluottamus kohdistuvat kehittämishankkeen aikana. Samoin tutkimus osoitti, millaisiin tekijöihin luottamus tai epäluottamus perustui. Nämä niin sanotut luottamuksen lähteet sekä niiden aikaansaamat seuraukset kehittämistyölle tekevät näkyväksi tutkitun ilmiön prosessuaalisen luonteen. Vaikka yhteistyö perustuu toimijoiden aikaisemmalle kokemukselle yhteistyökumppaneiden luotettavuudesta, luottamus luodaan ja voidaan menettää useaan otteeseen kehittämishankkeen aikana. Luottamuksen kohteet, lähteet ja seuraukset muodostuvat uuden luottamuksen teorian rakennusaineiksi. Seuraavaksi tarkastellaan niiden ilmenemistä kehittämishankkeen aikana ennen teoreettisten johtopäätösten tekemistä.

5.1 LUOTTAMUKSEN KOHTEET YHTEISTYÖSSÄ

Tässä tutkimuksessa luottamuksen kohteilla tarkoitetaan yksinkertaistettuna tekijöitä, asioita tai ilmiöitä, joihin kehittämistyöhön osallistuneet toimijat ilmaisivat luottamusta tai epäluottamusta. Luottamuksen kohteiden käsitteellistäminen perustuu Sydow (2000) teoreettiseen erotteluun, jossa perinteistä luottamuksen muodon tarkastelua syvennetään kohteen ja lähteen käsitteillä. Case sosiaalipäivystyksen tutkimuksessa tunnistetut luottamuksen kohteet liittyivät sosiaaliseen vuorovaikutukseen (mm. Lewicki & Bunker 1995, 133–173, Putnam 1995) tai abstrakteihin ilmiöihin (ks. Giddens 1971). Vaikka itseluottamuksella on kiistämättä tärkeä merkitys alueellisen kehittämisen kentällä toimimiselle, luottamus itseän ja omaan voimavaroihin ei tullut sellaisenaan esille aineistossa. Tarkastellaan seuraavaksi, millä tavoin erilaiset luottamuksen kohteet ilmenivät aineistossa toimijoiden pohiessa yhteistyön ja palvelun kehittämisen tarpeita sekä näiden arvioidessa kehitetyn seudullisen palvelun toimivuutta.

5.1.1 SOSIAALINEN VUOROVAIKUTUS

Case sosiaalipäivystyksessä alueellisten toimijoiden luottamus ja epäluottamus kohdistuivat sosiaalisen vuorovaikutuksen osapuoliin, yhteistyökumppaneihin henkilöinä, tietyn profession ja position edustajina sekä ryhmiin, joissa kehittämistyötä tehtiin.

Henkilö luottamuksen kohteena

Erona muihin sosiaalisen vuorovaikutuksen luottamuksen kohteisiin henkilöön kohdistuvat arvioinnit suuntautuivat nimeltä mainittuun henkilöön ilman viitteitä tämän professionaaliseen viitekehykseen tai organisaationaliseen asemaan. Luottamus ja epäluottamus olivat tunnistettavissa henkilöä ja tämän toimintaa koskevin arviointeinä, jotka perustuivat kokemuksiin yhteistyöstä tämän kanssa myös aikaisemmin erilaisissa kehittämistehtävissä ja asiakastilanteiden yhteydessä. Alueellisen toimijan luotettavuutta yhteistyökumppanina arvioitiin tämän persoonaan liittyvien ominaisuuksien, kompetenssin, vuorovaikutustaitojen ja rehellisyyden perusteella.

Henkilön persoonaan kohdistuneet arvioinnit luotettavuuden perustana kohdistuivat ensinnäkin kehittämistyön avainhenkilöihin. Heitä olivat seuduilla toimineet osaikaiset projektityöntekijät (puolet työajasta asiakastyötä), organisaatioiden yhdyshenkilöt sekä poliisilaitoksilla työskennelleet sosiaalialan työntekijät. Verkoston jäsenten puheenvuoroissa haastatteluissa ja alueellisilla foorumeilla tuli esille mainintoja, joissa kuvattiin luotettavan henkilön persoonaan liittyviä tekijöitä. Luotettava henkilö yhteistyökumppanina oli etunimeltä kutsuttu, persoonaltaan ulospäin suuntautunut, aktiivinen hyvä tyyppi, jonka kanssa vuorovaikutus oli välitöntä. Vastaavasti puheenvuoroissa ilmeni mainintoja, joissa hiljainen ja vetäytyvä avainhenkilö, jonka kanssa vuorovaikutus oli hyvin formaalista, koettiin epäluotettavaksi.

Henkilön luotettavuutta arvioitiin lisäksi myös tämän kompetenssin perusteella. Arviot koskivat tällöin henkilön työkokemuksen laajuutta palvelua koskevalla toimialalla yleensä (hankkeessa sosiaalityö) sekä kehitettävän palvelun piiristä (tässä sosiaalipäivystys) ja kokemuksen ajankohtaisuutta. Verkoston jäsenet tekivät yhteistyötilanteissa arvioita henkilön asiantuntemuksen laajuudesta myös sisällöllisten seikkojen (esimerkiksi lastensuojelu, ennaltaehkäisevä työ) sekä oman että yhteistyökumppaneiden toimialan tehtävien (poliisin tai hätäkeskuksen työn tuntemus) ja näiden toimintaa ohjaavan lainsäädännön tuntemuksen perusteella.

Kehittämistyön avainhenkilöiden kompetenssista tehtiin arvioita myös projektityön osaamisen perusteella. Tällöin huomiota kohdistettiin sovittujen tehtävien toteuttamiseen, aikataulujen noudattamiseen, tiedottamisen onnistumiseen, joustavuuteen ja määrätietoiseen työskentelyyn tavoitteiden saavuttamiseksi sekä kykyyn mobilisoida ihmisiä yhteisen kehittämistehtävän ympärille. Vastaavasti avainhenkilö, joka torjui tälle esitetyt toimeksiannot ja kehittämis ehdotukset vetoamalla siihen, etteivät ne kuuluneet tämän tehtäviin tai hankkeen tavoitteisiin, arvioitiin epäluotettavaksi.

Huhtikuu 2003

Se [henkilön nimi] on hyvin topakka tämmönen ja hän on kyllä aika sidottu, kun hänelle kuuluu nää [muut tehtävät] . Se [kunnan nimi] sosiaalijohtaja, se [sosiaalijohtajan nimi], se on hyvä tyyppi mut jotenkin semmonen [puhe päätöksenteon viivästyisestä] Niinku sitten taas niinku, mä oon arvostanut suuresti, niinku [sosiaalijohtajan nimi] [kunnan nimi] ja [sosiaalijohtajan nimi] [kunnan nimi], niin kyl ovat niinku, erittäin suuria asiantuntijoita, asiat tapahtuu.. Niinku ensimmäisessä kokouksessa kun tapasin [sosiaalijohtajan nimi] [kunnan nimi] niin hän hyvin tarkkaan ties, mitä [lainsäädännössä asetetut velvoitteet yhteistyölle] velvoitteita sosiaalitoimelle ja muulle, että tuntu ihan hyvältä, että hänen kanssaan ollaan yhteistyössä.

Henkilön vuorovaikutustaitoja koskevat arvioinnit käsittelivät henkilön käyttäytymistä yhteistyötilanteissa, tämän tapaa antaa palautetta ongelmatilanteissa, yhteistyökumppaneiden kohteliasta puhuttelua, eriävien ja erilaisten näkökulmien kunnioittamista, kykyä kuunnella ja tehdä kompromisseja. Vastaavasti kehittämistyössä toimivan avainhenkilön heikko ulosanti esiintymistilanteissa, vaikeus esittää asiat tiivistetysti ja selkeästi, vaikutti negatiivisesti yhteistyökumppaneiden arvioihin tämän luotettavuudesta. Tämä tuli esille erityisesti eri toimialojen välisessä yhteistyössä sosiaalityön ja poliisin välillä.

Henkilön luotettavuutta yhteistyökumppanina alueellisessa kehittämistyössä arvioitiin toimijan rehellisyyden perustana. Työntekijät arvioivat esimiesasemassa toimivien henkilöiden tasapuolisuutta, mikä ilmeni pohdintana, oliko henkilö aidosti ajamassa kaikkien asiaa vai edustiko tämä esimiehiä ja ”johtoa” kaikesta huolimatta. Eri toimialojen edustajat arvioivat yhteistyökumppaneittensa luotettavuutta sen perusteella, miten tämä ”piti sanansa”, miten tämä pyrki toteuttamaan antamansa lupaukset. Epärehellisyydeksi arvioitiin henkilön toiminta silloin, jos tämän mielipiteiden ja kannanottojen pysyvyys oli epävarmaa eri tilanteissa. Tällainen toimija oli ”tuuliviiri, joka puhui yhtäällä yhtä ja toisaalla jotain ihan muuta”. Epäluotettavaksi henkilö koettiin myös silloin, kun tämän antamat viestit olivat keskenään ristiriitaisia. Esimerkiksi yhteistyötilanteissa henkilön muu viestintä, pilkalliseksi koettu äänensävy, elehtiminen tai nauru, samassa yhteydessä jätti kuulijan epävarmuuteen henkilön näkökulmasta.

Toukokuu 2005

Sillee paljon on tehty yhteistyötä, mut se nyt on vähän... kun ei oikeen tiedä siitä mitä se Seija [pseudonyymi] on oikeesti mieltä. Se hymyilee nätisti ja kattoo silmiin, mut samalla puheessa tulee koko ajan pientä piikkiä.

Lisäksi rehellisyyteen liittyväksi arvioksi kuuluu myös yksittäisiksi jääneet maininnat yhteistyökumppaneiden opportunistisesta käyttäytymisestä. Nämä henkilöt ”noukkivat rusinat pullasta” osallistumatta työtä ja vaivaa edellyttäviin kehittämistoimenpiteisiin, mutta olivat paikalla kunniaa tai etuuksia jaettaessa. Verkoston jäsenet arvioivat lisäksi, että yhteistyökumppani pyrki hyötymään henkilökohtaisesti kehittämishankkeen kollektiivisista tuloksista marginalisoimalla muiden työpanoksen tai unohtamalla sen, korostamalla yksipuolisesti omaa asemaansa ja rooliaan kehittämistyössä alueen ulko-

puolisilla foorumeilla (esim. yhteistyöelimet, täydennys- tai peruskoulutuksessa) tai hakiessaan palkankorotusta, ylennystä tai uutta työtä.

Ryhmään kohdistuva luottamus

Yksilön päätös luottaa kollektiivisissa konteksteissa eroaa usealla tavalla esimerkiksi yksilöiden välisestä luottamuksesta. Kollektiivisessä kontekstissa päätös luottaa, voi ilmentää erilaisia motiiveja. Se voi perustua oletukseen yhteisön muiden toimijoiden vastavuoroisesta käytöksestä (vastavuoroisuusperuste), pyrkimyksestä toimia esimerkkinä yhteisölle (suostutteluperuste), erimielisten yhteisön jäsenten toiminnan kompensointiin asioiden edistämiseksi (kompensaatiope-
ruste) tai haluun toimia moraalisesti oikealla tavalla (moraaliperuste). (Kramer, Brewer & Hanna 1996, 373–376.)

Case sosiaalipäivystyksessä kehittämistyötä tehtiin useissa erilaisissa ryhmissä, kuten moniammatillisissa työryhmissä, kuntien sosiaalijohtajien kokouksissa, sosiaalipäivystäjien kokouksissa ja erilaisissa väliaikaisissa pienryhmissä. Verkoston jäsenet kokivat ryhmät luotettaviksi tai epäluotettaviksi vuorovaikutukseen, opportunismien mahdollisuuteen ja työskentelyn hyödyllisyyteen suuntautuneiden arviointien perusteella.

Verkoston jäsenet arvioivat luotettavaksi ryhmän, jonka vuorovaikutus yhteisissä tapaamisissa oli avointa ja tasa-arvoista. Ryhmän jäsenet kokivat tuolloin, että ryhmässä oli helppo tuoda esille erilaisia ja myös eriäviä mielipiteitä. Jäsenet kokivat myös, että ryhmässä jokaisen jäsenen asiantuntemus oli yhtä tärkeätä riippumatta osallistujien organisaationalisesta asemasta tai kokemustaustasta. Ryhmän luottamus perustui myös arviointeihin siitä, että ryhmän jäsenet eivät pyrkisi käyttämään hyväksi yksittäisten jäsenten esille tuomia ongelmia, kehittämisen tarpeita tai mielipiteitä. Luotettavaksi ryhmä arvioitiin myös silloin, kun sen työskentelyn nähtiin hyödyntävän joko suoraan tai epäsuoraan yksittäisen jäsenen omia kehittämissyöntejä joko seudullisen palvelun luomisen tai oman organisaation toimintakäytäntöjen kehittämisen näkökulmasta.

Haastattelu keväällä 2005

H: ... Sellanen hyvä meininki oli kyllä ryhmässä. [lyhennetty] ryhmässä oli helppo ottaa itselle tärkeitä kehittämisen aiheita esille. Hyvin niitä asioita sai myös sitten myös edistettyäkin oman työn näkökulmasta.

Professioihin kohdistuva luottamus

Case sosiaalipäivystyksessä alueelliset toimijat ilmaisivat epäluottamusta ja luottamusta professioita, eri ammattiryhmiä, kohtaan. Tämän tutkimuksen tulos eroaa Sydow (2000, 42–43) tulkinna, jonka mukaan profession luottamuksen lähteitä traditioiden, sertifikaattien, lisenssien ja jäsenyyksien ohella. Erona henkilökohtaiseen luottamukseen, professionaaliseen luottamukseen on sanottu olevan ominaista niiden rajautuminen tiettyihin työolosuhteisiin (Gilbert 1998).

Case sosiaalipäivystyshankkeessa epäluottamus toista professiota kohtaan liittyi erilaisiin yhteistyötilanteisiin. Kehittämishankkeen alussa ilmeni myös luottamuksen ilmaisuja toisen profession harjoittajia kohtaan, mutta suurelta osalta yhteistyötä leimasi epäluottamus. Epäluottamus ilmeni erityisesti kehittämishankkeen alussa toisen profession kompetenssin, ammattitaidon kyseenalaistamisena, erityisesti kykyä toimia oikein erilaisissa asiakastilanteissa toisen toimialan tehtäviin liittyvissä asioissa. Esimerkiksi sosiaalialaa edustavat verkoston jäsenet arvioivat poliisit, lääkärit, sairaankuljettajat tai sairaanhoitajat/terveydenhoitajat epäluotettaviksi yhteistyökumppaneiksi. Arviot perustuivat näkemykseen, jonka mukaan epäluotettaviksi arvioidut professionit eivät osanneet tunnistaa riittävän hyvin sosiaalipalvelun tarpeessa olevia asiakkaita tai tehdä niistä ilmoituksia sosiaaliviranomaisille.

Vastaavasti muiden professionien edustajat arvioivat sosiaalialan ammattilaiset epäluotettaviksi yhteistyökumppaneiksi. Nämä muiden professionien edustajat eivät luottaneet sosiaalialan ammattilaisten kompetenssiin, ammattitaitoon tai kykyyn työskennellä asiakkaan ja koko perheen etujen mukaisesti. Esimerkiksi sairaankuljettajat pitivät asiakkaan luottamuksen säilyttämistä ensisijaisena. Jos asiakas oli pyytänyt, että sairaankuljettaja ei tekisi lastensuojeluilmoitusta, tätä pyyntöä haluttiin noudattaa. Ilmoitusta ei tällöin välttämättä tehty lainkaan, sillä sen uskottiin johtavan siihen, että ”sossut” ottavat automaattisesti lapset huostaan

vielä kertomalla lastensuojeluilmoituksen tekijän, mikä johtaisi asiakkaan luottamuksen menettämiseen.

Muistiinpanot moniammatillisen työryhmän kokouksesta 9/2003

Sairaankuljetuksen edustaja: sairaankuljettajat ovat huolissaan asiakkaan luottamuksen menettämisestä. Asiakkaan kotona näkee usein monenlaista tilannetta ja asiakas voi pyytää, ettei sossuun tehtäisi ilmoitusta. Ilmoitus voi jäädäkin tekemättä, koska uskovat [sairaankuljettajat], että se johtaa heti lasten huostaanottoon. Pelätään vielä, että asiakas saa tietää, kuka ilmoituksen teki. Jos asiakas ei luota sairaankuljettajiin, se ei ehkä enää soitaakaan seuraavan kerran, kun tarvitsee apua. Ja kuolee esim. yliannostukseen.

Toisen profession edustajien luotettavuutta arvioitiin myös sen perusteella, miten nämä reagoivat eri professionien pyyntöihin yhteistyötilanteissa. Niitä olivat pyynnöt palautteen saamiseksi erilaisten, erityisesti hyvin vaikeiden asiakastapausten yhteydessä. Esimerkiksi poliisi halusi palautetta sosiaalityöntekijöiltä siitä, olivatko he toimineet oikein asiakkaan tilanteen hoidossa. Tiedonsaantipyyntö saattoi koskea asiakasta, joka oli epäiltynä rikoksesta. Profession edustajat koettiin epäluotettaviksi silloin, kun näihin tiedonsaantipyyntöihin jätettiin reagoimatta tai ne torjuttiin salassapitosäädöksiin vetoamalla.

Haastattelu 6/2003

Poliisi: Eli, eli sen jälkeen kun näitä tällaisia erilaisia yhteistyöhankkeita täs matkan varrella on, matkan varrella viritellään sossujen kanssa niin, niin tuota ne aina sitten on pysähtymisiä et sellasta palautetta ei tule. Et siit, ja siit ja palautetta ne odottaa, sitä palautetta suurin piirtein seuraavana työvuoroon jolloin ei oo tapahtunu vielä asioille mitään ja sitten ehkä sitä seuraavalla työvuorolla kuunnellaan, ja ei oo tapahtunut vielääkään mitään ja sit se unohtuu, paskat siitä kannata kun ei ne kuitenkaan mitään sille asialle tee. Jos tästä puolen vuoden päästä, ei siitä mitään raporttia oo tullut, kun jotakin.. Ja toinen asia joka on yhteistyön esteenä ollu tai sillai joka on hankaloittanu vakavasti sitä yhteistyötä on tää salassapitovelvollisuus, salassapitosäännösten erilainen tulkinta.

Case sosiaalipäivystyshankkeessa ilmeni myös sosiaalialan sisällä toimivien eri profession edustajien välistä epäluottamusta. Tämä kärjistyi sosiaalityöntekijöiden ja sosionomien (AMK) välisessä yhteistyössä. Sosiaalityöntekijät arvioivat sosionomit epäluotettavaksi kyseenalaistamalla näiden ammattitaidon arvioida kiireellisen sosiaalipalvelun tarve. Myös näiden toimijoiden tiedusteluihin päivystysasiakkaan asian etenemisestä reagoitiin salassapidon piiriin kuuluvana uteluna, joka ei kuulunut päivystystyötä tehneille sosionomeille. Vastaavasti sosionomit arvioivat kriittisesti sosiaalityöntekijöiden ammattitaitoa arvioimalla,

että näiden kynnyksellä tehdä kiireellinen huostaanotto oli liian korkea ja se vaaransi paikoittain jo asiakkaan turvallisuuden.

Haastattelu 6/2005

Sosiaalityöntekijä: No kyllä niitä on tullu, ja itse asiassa nyt oikeestaan palautetta siitä tän hetken, oikeestaan siitä, että miten kollegat [sosiaalityöntekijät] toimii, niin siitä ei niinkään, vaan nimenomaan tällä hetkellä sitten näistä sosiaalipäivystäjistä [sosionomi], eli sieltä se paine. Eli pitäis huostaanottaa suurin piirtein kaikki.

Positioon kohdistuva luottamus

Case sosiaalipäivystyksessä verkoston jäsenten luottamus kohdistui toimijoiden positioihin. Tällöin luottamuksen ja epäluottamuksen ilmaisut perustuivat yhteistyöhön tietyssä organisaationalisessa asemassa olevien toimijoiden välillä. Pelkistetysti kyse on siitä, miten luotettavaksi esimiehet ja johtajat kokevat oman organisaationsa työntekijät ja päinvastoin. Kane-Urrabazo (2006) onkin muistuttanut, että luottamus ei kohdistu vain työntekijöistä johtoon päin vaan myös päinvastoin.

Case sosiaalipäivystyksessä työntekijät arvioivat esimiestensä luotettavuutta tekemällä johtopäätöksiä sen perusteella, miten esimiesten arvioitiin olevan rehellisiä, pitävän työntekijöiden puolia ja ottavan vastuuta kehittämistyöstä sekä ongelmatilanteiden ratkaisuiden etsimisestä. Tuloksilla on yhtymäkohtia Whitenen (1998) työryhmän tutkimukseen, jonka tulosten perusteella luotettavuuden arvioinnissa huomio kohdistuu johdon käyttäytymisen pysyvyyteen, käyttäytymisen riippumattomuuteen, kontrollin harjoittamiseen ja delegointiin, kommunikaatioon ja huolenpidon osoittamiseen.

Case sosiaalipäivystyksessä myös esimiehet arvioivat työntekijöiden luotettavuutta tekemällä arvioita näiden mahdollisesta opportunistisesta käyttäytymisestä, esimerkiksi pyrkimyksestä saada taloudellista hyötyä kehittämistyöstä epärehellisin keinoin.

Ote tutkijan muistiinpanoista 12/2005: Sosiaalijohtajien kokous

Sosiaalijohtaja 1 totesi, että yhtä asiaa hän ei vaan ymmärrä. Työntekijät ovat valittaneet työterveydessä uupumusta ja etteivät voi sen takia päivystää. Mutta kyllä on toinen ääni kellossa, kun rahaa pyydetään. Mut mihin se uupumus häviää? Sitä en vaan ymmärrä. Sitte ei enää ollakaan uupuneita kunhan maksetaan riittävän paljon?

5.1.2 ABSTRAKTIT LUOTTAMUKSEN KOHTEET

Case sosiaalipäivystyksen tutkimustulokset osoittivat, että verkoston jäsenten luottamus ei rajautunut sosiaaliseen vuorovaikutukseen liittyneisiin tekijöihin alueellisessa yhteistyössä. Verkoston jäsenten luottamuksella ja epäluottamuksella kehittämistä, tulevaisuutta sekä seutuyhteistyötä kohtaan oli tärkeä merkitys kehittämistyön etenemiselle. Toimijoiden luottamus näitä asioita kohtaan muuttui myös kehittämishankkeen aikana. Tämänkaltainen luottamus on lähellä Giddensin (1971) näkemystä abstrakteista systeemeistä luottamuksen kohteena. Sillä on yhtymäkohtia myös Miettisen tutkimusryhmän. (2006) tulkintaan luottamuksesta toiminnan teorian näkökulmasta, minkä mukaan keskeiseksi muodostuu yhteistyön aikana vähitellen muotoutuva luottamus verkoston jäsenten jakamaan yhteisen toiminnan kohteeseen. Tässä tutkimuksessa luottamusta kehittämistä, tulevaisuutta ja seutuyhteistyötä kohtaan tarkastellaan abstrakteina luottamuksen kohteina.

Luottamus kehittämistä kohtaan

Case sosiaalipäivystyksessä verkoston jäsenten parissa vallitsi sekä luottamus että epäluottamus kehittämistä kohtaan. Se tuli esille useissa eri asiayhteyksissä kehittämistyön aikana.

Asiakastyöntekijöitä yli toimialarajojen yhdisti epäluottamus kehittämisen vaikuttavuutta kohtaan. Epäluottamus ei suuntautunut sellaisenaan sosiaalipäivystyshankkeeseen tai siinä tehtyihin toimenpiteisiin, vaan kyseessä oli yleisen tason epäluuloisuutta hankkeiden saavuttamien tulosten pysyvyyttä kohtaan. Samaan ilmiöön on kiinnitetty huomiota myös tieteellisen tutkimuksen parissa. Asheim ja Mariussen (2003) ovat todenneet, että projektien etuna on nähtävissä mahdollisuus nopeaan uuden tiedon muodostukseen ja hyödyntämiseen taloudellisesti mielekkäällä tavalla, joskin varsin usein uusi tieto myös tuhoutuu herkästi projektin päätyttyä..

Epäluottamuksessa kehittämistä kohtaan oli kyse myös siitä, että osa verkoston jäsenistä ei kokenut kehittämistyötä tarpeelliseksi. Heidän mielestään alueelle oli jo luotu yhteistyömallit joitain vuosia sitten, mistä syystä he eivät nähneet mitään kehittämisen tarvetta: ”Meillä on jo kaikki hyvin”.

Muistiinpano moniammatillisen työryhmän kokouksesta 2/2004

Aija [pseudonyymi] oli jutellut poliisimiesten kanssa kehittämishankkeesta. Moni sanoi suhtautuvansa kehittämiseen epäillen. Näitä kehittämishankkeita oli tullut ja mennyt. Saataisiinko tälläkään aikaan mitään konkreettista tai saati pysyvää järjestelmää, ei ne aiemmatkaan. Tunnelmat olivat olleet kuulemma hyvin epäuskoisia.

Moniammatillisen työryhmän kokous 9/2003

Päivystäjät totesivat, että heillä kaikki toimi hyvin. Asiakkaat pääsivät heille milloin halusivat ja yhteistyökäytännöt toimivat muiden viranomaisten kanssa. Yhteistyötä tehtiin jo nyt muiden kuntien kanssa. Tähän jatkoi poliisin edustaja, että yhteistyö sujuu hyvin. Tarvitaanko kehittämistä, kun [yksikön nimi] on jo olemassa. Sairaanhoidon edustaja jatkoi vielä, että yhteistyö yksikön kanssa vastasi kaikkiin heidän tarpeisiinsa.

Case sosiaalipäivystyksessä politiikkaverkoston toimijat ilmaisivat myös luottamusta kehittämistä kohtaan. Tällöin kyse ei ollut niinkään luottamuksesta prosessiin (ks. Seppänen-Järvelä 1999) vaan kehittämisen kohteeseen. Kehittämisen kohde, sosiaalipäivystys, nähtiin tärkeäksi. Verkoston jäsenet luottavat siihen, että kehittämistyö tuottaisi hyötyä laaja-alaisesti eri viranomaistahojen työhön että suoraan myös palvelua käyttäville asiakkaille ja alueen väestölle.

Moniammatillisen työryhmän kokouskeskustelu 9/2003

Sosiaalityöntekijä: Mekin tiedetään se, että se [sosiaalipäivystys] auttais. Se auttais huomattavasti meidän sosiaalityötä että meillä on mahdollisuus päästä niihin akuuttitilanteisiin kiinni. Mutta se, että meille tulee nyt onneks tietoo ja silloin me tiedetään että viikonloppuna tapahtuu ja silloin me päästään tekemään. Mun mielestä meillä on hyviä kokemuksia siitä, että kun saadaan mahdollisimman nopeesti se perhe ja ennen kaikkea se perheväkivaltilanne, että se pahoinpitelijä, pahoinpidelty, ja sit myöskin ne lapset tulee kuulluks. Mitä nopeemmin se tapahtuu ja niitten se hätä on otettu vastaan, niin sen parempi. Että kaikki haluaa että siihen päästään käsiks. Mun mielestä se on itsestään selvä ja siks me odotetaan kieli pitkällä mitä tää tuottaa.

Luottamus tulevaisuuteen

Kuntien sosiaalialan sektorijohtajien haastatteluissa ja puheenvuoroissa toistui hankeaikana (2003–2006) maininnat vaikeutuvasta kuntatilanteesta, mitä saivat aikaan väestön lisääntyvät palveluiden tarpeet, tarve laajentaa ja luoda uusia palveluita (mm. ympärivuorokautinen sosiaalipäivystys) sekä vähenevät taloudelliset resurssit yhdessä vaikeutena rekrytoida päteviä sosiaalityöntekijöitä avoimiin virkoihin. Vaikka näiden tekijöiden painotus vaihteli kunnittain, ne ilmenivät kaikissa alueen kunnissa samankaltaisena jännitteenä vähenevien tai niukkojen resurssien ja lisääntyvien vaatimusten välillä. Kuitenkin sektorijohtajien

tulkinnat tilanteesta ja sen pohjalta tehdyt ratkaisutkin vaihtelivat. Yleisimmin jännitteinen kuntatilanne nähtiin ”arjen realismina”, jolle ei voi mitään. Kyseessä nähtiin olevan negatiivinen suuntaus, jolle ei ollut nähtävissä loppua. Kehittämistyölle nähtiin muodostuvan tiukat reunaehdot, joiden sisällä oltiin valmiita vain niihin toimenpiteisiin, jotka eivät aiheuttaisi lisäkustannuksia.

Haastattelu 5/ 2003

Sosiaalijohtaja 1: Semmonen käytännön ongelma kun alkaa maalaiskunnas, ympäristössä olla sellanen tilanne, että siellä ei oo yhtään pätevää sosiaalityöntekijää tavoitettavissa niin miten sieltä sitten riittää väkeä muualle päivystämään. Että arjen, tää koko realismi on sellanen.

Haastattelu 6/2005

Sosiaalijohtaja 2: Tällä hetkellähän ei mitään lisäkustannuksia sais syntyä. Se on ihan selvä asia koska [kaupungin nimi] talous, kuntatalous on niin heikolla kun se on. Et ei varmaankaan ole nyt oikea aika lähteä viemään sitä eteenpäin mut sen tarve täytyy nostaa esille kyllä että luottamushenkilötkin pääsevät miettimään sitä asiaa huolellisesti. Ja sitten on myöskin niin että kylhän meidän kokosessa budjetissa aina sitä toisin painottamista voidaan harkita myöskin et painopistealueeks otetaan joku ja sitten toisesta vähennetään jos on mahdollista. Tosin siel nyt ei kauheesti ole semmosia asioita jossa olis liikkumavaraa mut siihen mitä on niin voi niinku miettiä toimintatapojenkin kehittämistä.

Kuitenkin sektorijohtajien joukossa ilmeni myös edellä mainitusta poikkeavia tulkintoja nykyisestä tilanteesta ja edessä olevasta tulevaisuudesta. Vaikka samanlaiset kunnallisen palvelutuotannon kehittämiseen kohdistuvat jännitteiset vaatimukset todettiin realiteeteiksi, niitä ei nähty kehittämistyötä rajoittavina tekijöinä. Tilannetta ei jääty surkuttelemaan vaan lähdettiin etsimään uusia ratkaisuita. Tulkitsin tämän luottamuksena tulevaisuutta kohtaan.

Haastattelu 5/2003

Sosiaalijohtaja 3: Joo, tavallaan niinku se, että meillä kasvaa koko ajan, se asiakkaiden tavallaan, niin palvelujen kuin toimeentuloturvanakin tarve, se on selkeesti niinku nouseva ja samanaikaisesti sitten se resurssi mitä meillä on, euromääräisesti käytettävissä niin se vielä nopeasti tuntuu supistuvan. Ja silti pitäis vastata tähän laajenevaan palvelutuotantoon. Pakko siinä on vaan sitten niinku priorisoida ja tehdä yhteistyötä. Että ei me voida jäädä surkuttelemaan ja itkemään sitä tilannetta, ei. Täytyy löytää se ratkaisu jostain.

Luottamus seutuyhteistyöhön

Case sosiaalipäivystyksessä politiikkaverkostossa yhdeksi luottamuksen kohteeksi muodostui seutuyhteistyö, mikä ilmeni kuntien sektorijohtajien puheenvuoroissa sekä toiminnassa politiikkaprosessin aikana.

Kun kuntien sektorijohtajilta haastatteluissa kysyttiin näiden näkemyksiä seutuyhteistyöstä hankkeen aikana, poikkeuksetta kaikki toivat esille seutuyhteistyön tekemisen periaatteelliset hyödyt. Pienten kuntien edustajat totesivat, että seutuyhteistyöhön osallistuttiin yleensä aina kun voitiin. Osallistumisen uskottiin tuottavan etuja muissa yhteyksissä myöhemmin, vaikka yksittäisen aiheen ympärillä kunnan hyöty näyttäytyi vähäisenä. Tätä voidaan tarkastella vastavuoroisuuden viivästymisen hyväksymisenä yhteistyösuhteessa (McEvily, Perrone & Zaheer 2003). Pienissä kunnissa sektorijohtajat luottivat yhteistyön tuottavan uusia ratkaisuja ja resursseja laajenevien palveluiden tuottamiseksi.

Ote 1: Haastattelu 5/2005

Sosiaalijohtaja 1: No taloudellisesti, jos sitä miettii, että jos se olis kunnan omana toimintana, niin se laskettiinkin tässä ihan tän hetkisen virkaehtosopimuksen mukaan, se tarkoittaa sitä, että meillä neljännen sosiaalityöntekijän palkan verran menis, eli vuositasolla semmonen 35000 euroa suurin piirtein menis kaikkienensa, jos se olis omana toimintana. Eli kyl mä nään sen ihan selkeesti, että kuntien välisenä yhteistyönä se on edullisempi ihan ehdottomasti, koska sitten se jakajamäärä on niin paljon suurempi.

Ote 2: Haastattelu 6/2005

Tutkija: Millais tää nyt sitten tää sopimus nyt vaikuttaa, tää ylikunnallinen sopimus, mitä kokeillaan, niin teidän kunnan näkökulmasta? Mikä sen tavallaan lisäarvo on teille?
Sosiaalijohtaja 2: Mie luulen, että varsinaisesti sen sosiaalipäivystyksen kannalta ei hirveetä lisäarvo oo, että lähinnä se oikeastaan tulee ihan tässä yhteistyön, et kun on pieni kunta, yhteistyötä on tehtävä. Kaikesta yhteistyöstä ei voi kieltäytyä, vaikkei siitä niin hirveesti ittelle hyötty oiskaan. Kun sitten ei taas tiää, voi tulla semmosii tilanteita, että jostain yhteistyömuodosta sit on ihan oikeesti hyötty tähänkin suuntaan, et se on vähän kakspiipunen juttu.

Case sosiaalipäivystyksessä veturikunnat, alueiden keskuskaupungit tai parikaupungit olivat ottaneet politiikkaprosessin kehittämisvastuun. Se ilmeni muun muassa kehittämishankkeen aikaisen suunnittelutyön kustannuksista vastaamisena. Ratkaisun taustalla voidaan nähdä veturikuntien edustajien luottamus seutuyhteistyön tukemisen kannattavuutta tai hyötyjä kohtaan. Kuitenkin kehittämistyön edetessä veturikuntien edustajien näkemys tästä hyödystä muuttui kielteiseksi. Veturikuntien edustajien arvioita olivat muuttaneet kokemukset seudullis-

sen yhteistyön kehittämisestä, toiminnallisen ja taloudellisen vastuun jääminen keskuskunnille, seutuyhteistyön hidas eteneminen ja työläät sopimusneuvottelut.

Ote 3: Haastattelu 6/ 2005

Sosiaalijohtaja 4: Mä oon useimmiten sanonu, että tää kuntaliitosten väestöpohja on jotenkin liian suppee joihinkin asioihin, mutta sosiaalipäivystyshankkeessa mä en oo kyllä enää ollenkaan varma, et joskus tuntuu, että tässä tuntuu olevan vähän hakusessa tää, eikä ihan vähänkään, tää seudullinen yhteistyö[lyhennetty].

Et jotenkin tää, et onks tää seudullisuus nyt tässä sit se toimiva malli kokonaisuutena? Ilman muuta sitä ollaan pidetty positiivisena, varsinkin pienten kuntien osalta, mut et kyl kans sit se, et miten sen saa irti, tai jotenkin itte olen kirjottanu, että seudullisuudessa, tai mun ajatus seudullisuudesta on, että jotta siitä olis, että sitä kannattais tehdä, niin kyllä siitä pitäis kaikkien vähän hyötyä. [lyhennetty]

Tutkija: Eikö tällä hetkellä sitä hyötyy oo oikein näkyne?

Sosiaalijohtaja 4: Ei, se ei oikein tässä [lyhennetty]] tässä sosiaalipäivystyshankkeessa, eikä, vaikee sitä on vähän nähdä näissä muissakaan hankkeissa, mutta tietysti malttia siinäkin, että sehän voi olla, et se näkyy jossain, ettei se heti näy, mut nyt kun tietysti tää touhu on tätä, että pitäis rakenteita kehittää niin, että säästöt ja muut hyödyt näkyis heti, niin se ei tämmönen hidas kehittäminen välttämättä oikein siihen istu.

Seutuyhteistyön hidasta etenemistä ja työläitä sopimusneuvotteluita voidaan pitää myös seutuyhteistyöhön kohdistuvan epäluottamuksen ilmentymänä. Sen hidas eteneminen liittyi kaikilla kolmella hankealueella seudullisiin sopimuksiin. Kehyskunnat eivät joko olleet valmiita hyväksymään keskuskuntien ehdottamia seudullisia sopimuksia tai alueen kunnat pyrkivät yhdessä laatimaan seudulliset sopimukset, joiden ehdoista oli vaikeata löytää yhteisymmärrystä. Tarkkoja sopimusneuvotteluita voidaan myös tarkastella epäluottamuksen osoituksena, pyrkimyksenä kontrolloida yhteistyötä virallisten sopimusten avulla tilanteessa, jossa yhteistyökumppanin intentioon pidättäytyä opportunistisesta käyttäytymisestä ei luotettu.

Haastattelu 5/2005

Tutkija: [lyhennetty] Mut kerro nyt vielä siitä, että onks tällanen tyypillinen tapa täällä tehdä yhteistyötä tällanen hyvin pitkän linjan sopimusneuvottelut ja tämmönen pilkunvii-laaminen, millaseksi sinä nimitit tätä suunnittelua kokouksessa [viittaus aiempaan kokoukseen]]?

Sosiaalijohtaja 5: [lyhennetty]. Ehkä jotenkin tuntuu, että just se, että luetaan niitä samoi papereja, just jotain sopimuspapereja kokouksesta toiseen. Ei siinä mitään, kyllähän ne sopimukset pitää käyä tarkkaan läpi, mut kuitenkin kun ei varmaan kenenkään intresseissä oo lähtä huijaamaan tai mitenkään ketään vejättämään,[lyhennetty] että mitä sanoo, et onks tää nyt oikee sana tähän kohtaan ja tuleeks tähän pilkku ja kappalenumerointi ja kaikkee. Et jossain vaiheessa alko uuvuttamaan, et onks se sen väärä!

5.2 LUOTTAMUKSEN LÄHTEET YHTEISTYÖSSÄ

Luottamuksen kohteiden kuvailun yhteydessä kävi jo ilmi tekijöitä, joiden perusteella alueelliset toimijat arvioivat luottamusta erilaisiin kohteisiin. Näissä perusteissa on kyse luottamuksen lähteistä, jotka kietoutuvat kiinteästi yhteen luottamuksen kohteiden kanssa.

Luottamuksen lähteiden ja kohteiden välistä yhteyttä on aiemmin tarkastellut muun muassa Sydow (2000). Hän esittää luottamuksen kohteiden jakautuvan kahteen pääryhmään, jotka ovat yksilö tai systeemi. Nämä kohteet eivät ole erillisiä, vaan ne vaikuttavat myös toisiinsa. Systeemiluottamuksen kohteet ovat teknisiä tai sosiaalisia systeemeitä tai niiden osia. Luottamuksen lähteiden on esitetty jakaantuvan kolmeen luokkaan, joita ovat kokemukset, piirteet ja instituutiot. Yksilöön kohdistuvan luottamuksen lähteenä, sitä selittävänä tekijänä, nähdään olevan ensinnäkin positiiviset kokemukset yhteistyöstä. Sen lisäksi näkemykseen sisältyy ehdotus, että yhteistyökumppaniin luotetaan herkemmin, kun tämän tunnistetaan edustavan itselle tuttuja piirteitä tai ominaisuuksia (esim. ikä, sukupuoli, etninen ryhmä tai koulutustausta). Instituutiot luottamuksen lähteenä eivät edellytä aiempaa kokemusta yhteistyöstä. Tällöin luottamus perustuu esimerkiksi instituutioiden edustamiin traditioihin, professioihin, sertifikaatioihin, lisenseihin tai yhdistyksen jäsenyyksiin. Systeemiluottamuksen lähteet ovat samanlaisia, mutta huomio on systeemien välisessä vuorovaikutuksessa. (Sydow 2000, 42–44.)

Case sosiaalipäivystyksessä luottamuksen lähteitä alueellisessa yhteistyössä olivat verkoston jäsenten kokemukset yhteistyöstä ja odotukset sitä kohtaan, yhteistyökumppanin tunteminen ja yhteistyökumppaneita ja kehittämistä koskeva tieto. Lisäksi tutkimustulosten mukaan muita luottamuksen lähteitä olivat oikeudenmukaisuus, päätöksenteko ja vallankäyttö.

Kokemukset ja odotukset luottamuksen lähteinä

Kokemukset ja odotukset nivoutuvat toisiinsa jo luottamuksen määrittelyissä. Luottamus on määritelty positiiviseksi odotuksiksi yhteistyökumppanin käyttäytymistä, aikomuksia ja yhteistyöstä koituvia tuloksia kohtaan (mm. Shockley-Zalabak, Ellis & Winograd 2000, Jones & Burdette 1994, Rousseau ym. 1998, 395; Dirks & Ferrin 2001). Samankaltaiseen tulkintaan odotusten ja käyttäytymisen välisestä yhteydestä on päätyntä myös Granovetter (1985), joka on tutkinut luottamuksen kehittymistä kaupallisten yhteistyösuhteiden aikana. Jaettuun prosessiin perustuvassa yhteistyössä luottamus kehittyy konkreettisten kokemusten pohjalta. Luottamus ansaitaan henkilökohtaisessa vuorovaikutuksessa, josta saadut kokemukset luovat uusia odotuksia tulevalle yhteistyölle.

Case sosiaalipäivästyksessä verkoston jäsenten kokemukset muodostuivat luottamuksen ja epäluottamuksen lähteiksi alueellisessa yhteistyössä. Kokemukset liittyivät sosiaaliseen vuorovaikutukseen verkoston jäsenten kanssa ja erilaisilla jaetuilla foorumeilla, kuten ryhmässä. Vastaavalla tavalla kokemus osoittautui myös kehittämistä ja seutuyhteistyötä koskevan luottamuksen lähteeksi. Positiivinen kokemus yhteistyöstä näyttäytyi luottamuksen ja negatiivinen kokemus epäluottamuksen lähteenä.

Verkoston jäsenten aikaisemmilla kokemuksilla luottamuksen lähteenä oli vaikutus myös kehittämishankkeeseen. Kokemusten perusteella yhteistyökumppanit tulkittiin jo lähtökohtaisesti luotettavina tai epäluotettavina. Vastaavalla tavalla se määrittäi myös toimijoiden luottamusta kehittämiseen, tulevaisuuteen tai seutuyhteistyöhön. Kokemusten perusteella myös odotukset olivat joko positiivisia tai negatiivisia jo lähtökohtaisesti. Negatiiviset odotukset eivät kuitenkaan automaattisesti johtaneet kokemusten muodostumiseen epäluottamuksen lähteeksi, sillä yhteistyökumppaneiden toiminta tai kehittämisen tuloksellisuus saattoivat myös ”yllättää” alueelliset toimijat positiivisesti.

Verkoston jäsenten kokemuksissa luottamuksen lähteenä korostui niiden kaksisuuntaisuus. Samankaltaiseen tulokseen on päätyntä organisaatioiden tutkimuksessa myös Kane-Urrabazo (2006), joka on muistuttanut, että luottamus ei vain kohdistu työntekijöistä johtoon päin vaan myös päinvastoin. Johtajan täytyy tulkita työntekijänsä luottamuksen arvoisiksi ennen kuin voi luottaa heihin. Tämä luottamus on ansaittu useiden

vuosien saatossa eri tavoin, kuten hyvillä työsuorituksilla ja pitäytymällä uhkauksista toiseen organisaatioon siirtymisestä.

Case sosiaalipäivystyksessä verkoston jäsenet kuvasivat, miten professioiden välisen yhteistyön laatu oli muuttunut noin kahdenkymmenen vuoden aikana. Siihen oli vaikuttanut palvelujärjestelmien ja toimintojen keskittäminen, mikä oli murtanut aiemmin henkilöiden väliseen luottamukseen perustuvan professionaalisen yhteistyön. Sen myötä professionaalista yhteistyön kokemukset eivät välttämättä vastanneet positiivisia odotuksia kuten aikaisemmin. Esimerkiksi aikaisemmin paikallinen poliisi ja sosiaalityöntekijä sopivat keskenään toimintatavoista lapsen kiireellisen huostaanoton yhteydessä. Tämänkaltainen yhteistyö koettiin joustavaksi ja positiiviseksi. Sitä vastoin toimintojen keskittämisen myötä viranomaiset eivät yhteistyötilanteissa tunteneet toisiaan ja yhteistyötä sääteli keskinäisen neuvottelun sijaan kunkin toimialan omat, usein ristiriitaisilta vaikuttaneet lait, säädökset, ohjeet ja toimintakäytännöt. Eri professioiden edustajat kokivat, että yhteistyötilanteissa he olivat joutuneet asiakkaan asemaan ja joustavuus yhteistyöstä oli kadonnut. Tällaiset kokemukset lisäsivät epäluottamusta toisen profession edustajia kohtaan.

Haastattelu 6/2003

Sosiaalijohtaja: Kyllähän se oikeesti oli niin että se usein oli se kiireellinen huostaanotto olis pitänyt tehdä sillon jo heti että kyllä esimerkiks, kun soitin ja oli tuttu poliisi [nimeltä mainittu poliisimies] niin mä lupasin ja vannoin kautta kiven ja kannon että ensityökseni kun menen virkapaikalle maanantaina esimerkiks niin teen sen [päättös kiireellisestä huostaanotosta], että en lähde nyt keskellä yötä sitä naputtelemaan koneelle. Mut sehän ihan tällanen vaan herrasmiessopimus.

Haastattelu 6/2003

Poliisi: 80-luvulla, niin niillä, ja yleensä siellä poliisipäivystäjänä toimi erittäin kokee neet, pitkään paikkakunnalla toimineet poliisimiehet, jotka tunsivat ensinnäkään suuren osan siitä asiakaspolvesta joka sit poliisilaitokselle soitti ja lisäksi sitten, sitten tunnettiin myös suuri osa näitä sosiaalityöntekijöitä. Oli semmonen liivintaskutiedosto, jossa niinku sitten tuolla jollakin perstuntumalla sitten sielt otettiin yhteyttä jos koettiin se asia tarpeelliseksi. Ja tää maailmahan muuttui täysin siinä vaiheessa kun loppu poliisipäivystykset ja tuli hätäkeskus tällänen, hajuton, mauton, näkymätön. Tämä yhteys välittömästi sit siinä katkes ja se toki ennakoitiin muualta et se niinku edellyttää ihan uudenlaisia järjestelyjä.

Yhteistyökumppanin tunteminen luottamuksen lähteenä

Case sosiaalipäivystyksessä yhteistyökumppanin tunteminen muodostui yhdeksi luottamuksen kohteeksi alueellisessa yhteistyössä. Verkoston jäsenet kokivat,

että yhteistyökumppanin tunteminen lisäsi molemminpuolista luottamusta, mikä heijastui edelleen positiivisesti seudulliseen ja moniammatilliseen yhteistyöhön asiakastilanteissa.

Case sosiaalipäivystyksessä seudullisen palvelun luominen aiheutti muutoksia jo totutuissa yhteistoimintamenettelyissä sekä sosiaalialan ammattiryhmien sisällä, kuntien välillä että ammattiryhmien välillä. Aiemmin vain omassa kunnassa työskennelleet sosiaalityöntekijät työskentelivät yli kuntarajojen päivystysaikana, mikä johti myös eri kuntien sosiaalityöntekijöiden väliseen yhteistyöhön muun muassa päivystystyön yhteisten kehittämistilaisuuksien aikana. Sen lisäksi seudulliseen sosiaalipäivystysjärjestelmään liittyi aiempaa laajempi joukko toimijoita. Niin sanottuina etupäivystäjinä toimineet sosiaalipäivystäjät tekivät päivystysaikana yhteistyötä entistä useamman sosiaalityöntekijän kanssa päivystysringin laajuudesta johtuen. Samoin päivystystoiminnan tehostuminen edellytti entistä tiiviimpää yhteistyötä muiden ammattiryhmien, kuten poliisin, kanssa.

Alueellisen kehittämistyön aikana tuli voimakkaasti esille asiakastyötä tekevien toimijoiden halu kehittää henkilötuntemukseen perustuvaa yhteistyötä. Asiakastyöntekijät ilmaisivat, että tutun työntekijän kanssa yhteistyö oli helppoa ja sujuvaa. Tämä johti erilaisten yhteisten foorumeiden luomiseen. Foorumit perustuivat henkilöiden kasvokkain tapahtuvalle vuorovaikutukselle esimerkiksi säännöllisissä yhteistyökokouksissa poliisin ja sosiaalialan ammattilaisten välillä.

Epäluottamus kehittämistä ja seutuyhteistyötä kohtaan tiivistyi kehittämishankkeen aikana osaltaan siihen, että seudullisen palvelun kehittäminen edellytti yhteistyötä aivan uusien toimijoiden kanssa. Sellaisissa toimipisteissä, joissa yhteistyön laajuuden muutosta ei tullut alkuvaiheessa tai se oli hyvin pieni, työntekijät ilmaisivat luottamusta myös tulevaisuutta kohtaan. He saivat jatkaa työskentelyä jo tutuksi tulleiden yhteistyökumppaneiden kanssa.

*”Mikäs hätä meillä, tuttujen sossujen kanssa on työskennellessä”
Sosiaalipäivystäjän kommentti koulutustilaisuuden keskustelussa, millaisia muutoksia sosiaalipäivystystoiminnan aloitus aiheutti yhteistyöhön sosiaalityöntekijöiden kanssa.*

Verkoston jäsenet kokivat, että kehittämishankkeen aikana järjestetyt koulutus- ja kehittämistilaisuudet sekä työnohjaukset olivat tukeneet yhteistyökumppanin henkilökohtaisen tuntemisen muodostumista. Seudullinen palvelu oli saanut tavallaan kasvot sen tuottamiseen osallistuneiden toimijoiden tapaamisen myötä. Asiakastyöntekijät totesivat, että tuttuun ihmiseen oli helpompi ottaa yhteyttä myös päivystysaikana ja toimia näiden kanssa yli kuntarajojen myös vaikeissa tilanteissa. Verkostossa toimivan tutun yhteistyökumppanin ammattitaitoon oli helpompi luottaa. Kasvokkain tapahtuvaan henkilöiden väliseen vuorovaikutukseen perustuvien foorumeiden luominen oli tukenut alueellista yhteistyötä kehittämishankkeen aikana.

Tieto luottamuksen lähteenä

Case sosiaalipäivystyksessä yhteistyökumppaneita ja kehittämistä koskeva tieto muodostui luottamuksen lähteeksi. Epäluottamusta ylläpiti kehittämishankkeen alussa osittain asiakastyöntekijöiden parissa verkoston jäsenten vähäinen tieto toisten ammattiryhmien työstä ja seudullisen palvelun kehittämisen tarpeesta. Tiedon lisääntymisen myötä myös epäluottamus vaihtui luottamukseksi.

Sosiaalityöntekijät ja sosiaalipäivystäjät kävivät kertomassa eri ammattiryhmien edustajille oman ammattialansa toiminnasta. He kertoivat sosiaalityön erilaisista tavoista auttaa asiakkaita, millä haluttiin korjata esille tullut ennakkoluulo huostaanotosta ainoana puuttumisen keinona. Seudullisen sosiaalipäivystyksen edustajat kertoivat vastaavasti omasta toiminnastaan ja yhteistyötä koskevista toiveista. Sen lisäksi erilaiset ryhmät suunnittelivat yhteisiä toimintaohjeita suuntaamaan päivystysaikaisen palvelun toimivuutta ja joustavuutta. Yhteisissä koulutustilaisuuksissa ja työnohjauksissa selkiinnytettiin ja havainnollistettiin eri ammattiryhmien välisiä rooleja asiakastilanteissa, mikä lisäsi tietoa verkoston jäsenten välisestä työnjaosta seudullisen palvelun tuottamisessa.

Tietoa palvelun kehittämisen tarpeesta tuotettiin hankkeen arviointitutkimuksen ja asiakastyöstä kerättyjen tilastojen avulla. Erityisesti hankkeen alussa tehty laaja päivystystilanteiden kartoitus osoitti, että päivystysaikaisia palveluja tarvitsevien asiakkaiden määrä oli oletettua huomattavasti suurempi. Samalla tavoin se osoitti, että päivystysaikaiset asiakastilanteet eivät edellyttäneet jatkuvaa

sosiaalityöntekijän panosta aktiivisyössä. Tämänkaltainen uusi tieto lisäsi joidenkin kuntien sektorijohtajien ja asiakastyöntekijöiden luottamusta tulevaisuuteen, kehittämistyöhön ja seutuyhteistyöhön, mikä heijastui seudullisen palvelun toteutusta koskeneihin ratkaisuihin ja toiveisiin.

Oikeudenmukaisuus luottamuksen lähteenä

Case sosiaalipäivystyksessä oikeudenmukaisuus muodostui yhdeksi luottamuksen lähteeksi. Epäluottamuksen taustalta paljastui verkoston jäsenten oikeudenmukaisuuden ja epäoikeudenmukaisuuden kokemuksia työntekijöiden ja esimiesten välisessä yhteistyössä organisaatioiden sisällä.

Aikaisemmissa tutkimuksissa on osoitettu, että oikeudenmukaisuudella on yhteys luottamukseen. Oikeudenmukaisuutta on tarkasteltu muun muassa petoksia tutkimalla. Petos on pettäjän näkökulmasta intentionaalista toimintaa, toisen henkilön luottamuksen tarkoituksenmukaista väärinkäyttämistä (Elangovan & Shapiro 1998). Jones & Burdette (1994) ovat määritelleet petoksen personaalisissa suhteissa rikkomukseksi luottamusodotuksissa, joihin suhde on perustunut. Morris ja Moberg (1994) väittävät, että keskeisten odotusten rikkominen on lähde tuntemukselle, että on tullut petetyksi. Kuten Elangovan ja Shapiro (1998) huomauttavat, on syytä muistaa, että odotusten rikkominen ei välttämättä ole aina epäeettistä tai epäsosiaalista käyttäytymistä. Luottavan henkilön odotukset voivat olla epärealistiset tai ne voivat kohdistua oman edun tavoitteluun muiden henkilöiden tai organisaation edun kustannuksella. Epäoikeudenmukaisuuden kokemus voi vaikuttaa hyvinkin pitkäkestoisesti yksilöiden tulkintoihin (ks. Hansson, Jones & Fletcher 1990).

Oikeudenmukaisuutta on tutkittu myös eri positioiden näkökulmasta. Elangovan ja Shapiro (1998) ovat tutkineet johtajan epäoikeudenmukaisuutta, joka ilmenee pettämisenä ja luottamuksen rikkomisena. Tällöin on kyseessä johtajan harjoittama painostava tai uhkaava käyttäytyminen, kieltäytyminen luvattun tuen antamisesta, työntekijöiden syyttäminen henkilökohtaisista virheistä, suosiminen, seksuaalinen häirintä, väärin perustein tehdyt hylkäämiset sekä henkilökohtaisen tiedon väärinkäyttö.

Työntekijöiden kokemalla oikeudenmukaisuudella on todettu oleva paitsi tärkeitä heijastumia organisaatioon sillä on yhteys myös luottamukseen ja luotettavuuden kokemiseen. Tässä keskeinen merkitys muodostuu työntekijöiden tekemistä, esimiehiinsä ja organisaation johtoon kohdistuvista arvioinneista. (Mm. Kane-Urrabazo 2006.) Bies ja Tripp (1996) ovat puolestaan todenneet, että työntekijät tekevät tulkintoja johtajien luotettavuudesta näiden oikeudenmukaisuuden perusteella. Mikäli johtajat muuttavat sääntöjä jälkikäteen, rikkovat lupauksia, purkavat sopimuksia, valehtelevat, varastavat ideoita, esittävät vääriä tai epäreiluja syytöksiä tai paljastavat työntekijää koskevia luottamuksella kerrottuja salaisuuksia, työntekijät kokevat, että johtajat ovat pettäneet alaistensa luottamuksen.

Case sosiaalipäivystyksessä työntekijöiden kokemukset oikeudenmukaisuudesta koskivat tasa-arvoista kohtelua, asiantuntijuuden arvostamista, rehellisyyttä ja työstä maksettujen korvausten oikeudenmukaisuutta.

Tasa-arvoinen kohtelu tuli esille tilanteessa, jossa seutukunnan eri kunnissa työntekijöille päädyttiin maksamaan erisuuruiset korvaukset päivystystyöstä. Korvausten suuruuteen vaikutti monta tekijää: päivystystehtävien laajuus, varalalokorvauksen suuruus sekä erilliset lisät päivystystyön aiheuttamasta lisävastuusta. Niissä kunnissa, joissa työntekijöille päädyttiin maksamaan pienempiä korvauksia kuin naapurikunnissa, työntekijät kokivat joutuneensa eriarvoiseen asemaan esimiestensä tekemien tai tukemien päätösten johdosta.

Tutkijan muistiinpanot 11/2005 – aluekoulutus

[lyhennetty]. Lounastauko. Olin äsken lähdössä syömään. Naulakolla [kunnan nimi] sosiaalityöntekijät tulivat puhumaan. Totesivat minulle että – Ihan hyviä juttuja sinä Arja esität, mutta tämä palkkaus on kyllä ala-arvoista. [lyhennetty] Verojen jälkeen tästä [päivystystyön korvauksesta] jää käteen jokunen euro, siinäkö se on se asiantuntijuuden arvo? Tällä hinnallako me myydään meidän viikonloppuvapaat? Miten ihmeessä sitten [naapurikaupungin nimi] maksetaan samasta työstä toistasataa [euroa] kuussa enemmän? Samaa työtä tehdään samojen asiakkaiden kanssa.

Epäoikeudenmukaisuuden kokemus, joka liittyi asiantuntijuuden arvostamiseen, ilmeni päätettäessä seudullisten palveluiden toteuttamisen malleista. Sektorijohtajat päättivät toteuttaa seudullisen sosiaalipäivystyksen erilaisella toimintamallilla, mitä työntekijät olivat ehdottaneet tai suunnitelleet alueellisilla foorumeilla. Työntekijät kokivat, että esimiehet eivät arvostaneet heidän tekemäänsä suunnittelutyötä eivätkä heidän

kokemustaan alueen väestön tarvitsemien päivystyspalveluiden laajuudesta. Kokemus johti myös epäluottamukseen ryhmää kohtaan. *Mitä merkitystä osallistumisella oli, jos johto ei arvostanut heidän asiantuntemustaan ja kokemustaan asiakastyöstä kuitenkaan?* Moorman (1991) on todennut, että havaittu oikeudenmukaisuus osoittaa työntekijöille, että esimiehet pitivät heitä arvokkaina ja tärkeinä yksilöinä.

Tutkijan muistiinpanot 4/2004 – sosiaalijohdon ja moniammatillisen työryhmän neuvottelun jälkeen

Kokouksessa päätettiin, että työryhmän suunnittelemaa laajan päivystysyksikön suunnittelua ei jatketa. Johtajat totesivat, että sen toteuttamiseen ei ole taloudellisia mahdollisuuksia. Kokouksen päättymisen jälkeen. Saara, Riitta ja Elisa [työntekijöiden pseudonymit] puhuivat keskenään tuloksesta. Kaikki olivat pettyneitä. Totesivat, että ovat pettyneitä Tuulaan ja Tarjaan [oman organisaatioiden johtajien pseudonymit]. Sanovat, että kuvittelivat että ne arvostavat kenttätöitä enemmän... Nyt kentän ääntä ei kuulu.

Tulkinnat esimiesten rehellisyydestä liittyivät oikeudenmukaisuuden kokemukseen case sosiaalipäivystyksessä. Työntekijät eivät luottaneet kehittämishankkeen alussa siihen, että esimiehet ovat rehellisesti etsimässä toiminnan kannalta parasta ratkaisuvaihtoehtoa seudullisen palvelun tuottamiseksi. Odotuksena oli, että esimiehet olivat jo päättäneet ratkaisusta. Työntekijät odottivat, että esimiehet tulisivat joka tapauksessa määräämään heidät osallistumaan päivystysrinkiin huolimatta muunlaisiin ratkaisuihin suuntaavista perusteluista.

Esimiesten osallistuminen yhdessä työntekijöiden kanssa kehittämis- ja koulutus-tilaisuuksiin tarjosi kuitenkin uusia kokemuksia. Yhteinen ratkaisujen etsiminen vakuutti työntekijät siitä, että esimiehet olivat aidosti etsimässä parasta mahdollista toteutusta. Yhdellä alueella se kiteytyi tapaan, jolla verkoston jäsenten ajatuksia mahdollisesta toimintamallista havainnollistettiin. Tilan oikeaan laitaan pyydettiin siirtymään osallistujia, jotka kannattivat päivystysrinkiä. Vastaavasti vasempaan laitaan pyydettiin siirtymään osallistujia, jotka kannattivat erillistä päivystysyksikköä. Tässä tilanteessa esimiehet jäivät tilan keskelle osoittaakseen, että kaikki mahdollisuudet olivat vielä avoimia. Kokemus esimiehistä oikeudenmukaisina muuttui näin luottamuksen lähteeksi alueellisen kehittämishankkeen aikana.

Tutkijan muistiinpanot 11/2003: Alueellisen koulutuksen jälkeen

Päivystäjät juttelivat ennen lähtemistä. Oli kuulemma helpottunut olo. Päivystysrinkiä oli pelätty niin paljon. Vielä kun koulutukseen oli tullut pakkokäsky oli ajateltu, että rinkiin määrätään. E:n ja Y:n [sektorijohtajat] jääminen keskelle luokkaa oli saanut ajattelemaan, että tässä ollaan ihan oikeasti tekemässä jotain uutta. Ne olivat ihan oikeasti vielä miettimässä, mikä se malli on.

Rehellisyyteen liittyi myös työntekijöiden odotukset siitä, että esimiehet tukevat alaisiaan kaikissa tilanteissa. Osalla työntekijöistä oli kehittämishanketta edeltäneitä kokemuksia siitä, että asiakasta koskeneessa kiistatilanteessa oma esimies oli jättänyt työntekijän ilman tukea ja kyseenalaistanut tämän tekemät päätökset julkisesti. Työntekijät kokivat menettelyn epäoikeudenmukaisena ja esimiehen käyttäytymisen epärehellisenä.

Työntekijät epäilivät esimiestensä rehellisyyttä myös muissa tilanteissa. Ne liittyivät kehittämishankkeen aikana työyhteisöissä käytyihin keskusteluihin esimiesten ja työntekijöiden välillä (yt-menettely) siitä, perustuuko päivystystehtäviin osallistuminen työntekijöiden vapaaehtoisuuteen vai työnantajan määräykseen. Päätös päivystystehtäviin määräämisestä koettiin toki epäoikeudenmukaisena. Kuitenkin kunnissa, joissa työntekijöillä oli mahdollisuus päättää osallistumisesta vapaaehtoisesti, valintatilannetta ei pidetty välttämättä aitona. Osa työntekijöistä epäili esimiesten rehellisyyttä tässä asiassa. He arvelivat, että kyse oli näennäisestä vapaaehtoisuudesta. Päivystystehtävistä kieltäytymisen odotettiin heijastuvan negatiivisesti työntekijöiden työuraan muissa asioissa, esimerkiksi arvioitaessa työn vaativuutta, kehittämismyönteisyyttä tai yhteistyökykyä.

Epäoikeudenmukaisuus muodostui myös työntekijöiden kokemuksesta siitä, että työstä maksettu palkka ei vastannut työn vaativuutta tai sen tuloksellisuutta. Kokemuksella siitä, että palkkiojärjestelmät ovat oikeudenmukaisia, on todettu olevan vaikutus toimijoiden väliseen luottamukseen organisaatioiden sisällä (Ferrin & Dirks 2003). Lähtökohtana oli tilanne, jossa työntekijät lähtivät kokeilemaan uusia seudullisia palveluita kehittämishankkeen aikana vapaaehtoisesti ilman erilliskorvauksia. Uuden palvelun käynnistäminen ja kehittämistyö osoitautui hyvin vaativaksi, mutta samalla myös tulokselliseksi. Työntekijät katsoivat olevansa oikeutettuja palkkauksen tarkistamiseen tehtyään hyvää työtä.

Esimiehet *eivät kuitenkaan myöntäneet* pyydettyjä korotuksia työntekijöille muun muassa vetoamalla kunnan taloudelliseen tilanteeseen. Koettu epäoikeudenmukaisuus heijastui epäluottamuksena esimiehiä kohtaan.

Koulutus 11/2005

Pekka [pseudonyymi]: ..Kun oli niin paljon tuota sosiaalisella mielenlaadulla liikkeellä, että ei käyty palkkaneuvotteluja alussa, jotka olis pitänyt heti käydä, ennen kuin me lupauduttiin edes tähän kokeiluun lähtemään, et nyt meidän täytyy tapella ne, tässä on myös sellainen asia, että se pitää se korvauskysymys käsitellä kyllä ennen ennen kuin tuota tehtävät kohta sun niskoilles sälytetään tai sitä jatketaan.

Päätöksenteko luottamuksen lähteenä

Alueellisen kehittämishankkeen aikana verkoston jäsenet tekevät arviointeja yhteistyökumppanin luotettavuudesta päätöksentekoon liittyvien kokemusten perusteella. Case sosiaalipäivystyksessä päätöksenteko luottamuksen lähteenä liittyi siihen, miten työntekijät hyväksyivät esimiestensä tekemät päätökset, miten työntekijät kokivat esimiestensä päätöksenteon nopeuden ja siihen, miten esimiesten tekemien ratkaisujen koettiin tuovan ratkaisuja asiakastyöntasolla tunnistettuihin ongelmiin. Epäoikeudenmukaisuuden kokemuksen on todettu olevan yhteydessä organisaatiossa valittuihin hallinnan mekanismeihin, joilla pyritään ratkaisemaan erilaisia intressivetoisia ja kognitiivisia konflikteja (Husted & Folger 2004).

Tyler ja DeGoey (1996) ovat tutkineet esimiesten luotettavuuden ja päätöksenteon välistä yhteyttä. Tutkimuksissa tarkasteltiin, miten auktoriteettien päätökset hyväksytään vapaaehtoisesti erilaisissa ryhmissä. Tutkimus on rakennettu teoreettiselle kirjallisuudelle, jossa korostetaan johdon päätösten hyväksymisen tärkeyttä organisaatioille. Jos esimiehen on jatkuvasti selitettävä ja oikeutettava päätöksiään, tämän kyky johtaa tehokkaasti heikkenee. Chicagolaisille työntekijöille kohdennetun kyselyn tutkimustulokset osoittivat, että työntekijöiden halukkuus hyväksyä esimiesten tekemät päätökset vapaaehtoisesti oli yhteydessä siihen, miten hyödyllisiksi tai mielekkäiksi päätökset nähtiin. Sen sijaan työntekijöiden mahdollisuudella kontrolloida päätöksentekoprosessia ei todettu olevan yhteyttä päätöksen hyväksymiseen. (emt. 1996, 334–335.)

Case sosiaalipäivystyksessä tyytymättömyys esimiesten päätöksentekoon kohdistui päätöksenteon nopeuteen tai pikemminkin hitauteen. Työntekijät kokivat, että hitaan päätöksenteon taustalla oli esimiesten haluttomuus tehdä ratkaisuja. Ratkaistavat asiat koskivat alueellisen palvelun tuottamista (mitä, missä, milloin, kuka/ketkä, kenelle), seudullisen palvelun kokeilua, palvelun myyntiä ja ostamista ja asiakasprosessin kehittämistä (Liite 5). Käytännössä kyse oli palvelun toiminta-alueeseen, henkilöstöön, palvelukokonaisuuksien valintaan, toimintaperiaatteisiin ja laatuun liittyvien asioiden ratkaisemisesta. Työntekijät arvioivat esimiestensä luotettavuutta myös sen perusteella, miten näiden tekemät päätökset tuottivat ratkaisuja asiakastyössä havaittuihin ongelmiin.

Vallankäyttö luottamuksen lähteenä

Alueellisessa yhteistyössä negatiivisesti valtaa käyttävä yhteistyökumppani arvioidaan epäluotettavaksi. Case sosiaalipäivystyksessä negatiivinen vallankäyttö osoittautui jokseenkin yleiseksi asiakastyöntekijöiden välisessä yhteistyössä. Havainnot ja maininnat siitä korostuivat kehittämishankkeen alussa seudullisen päivystisyhteistyön ollessa vielä jokseenkin uutta. Periaatteessa tasa-arvoisessa asemassa olevat toimijat pyrkivät toisinaan saavuttamaan yhteistyötilanteissa omat tavoitteensa esimerkiksi manipuloinnin avulla.

Vallan käyttöä on tarkasteltu aikaisemmissa tutkimuksissa myös luottamuksen näkökulmasta. Lewicki ja Bunker (1996, 118–124) ovat todenneet, että vallankäyttö, esimerkiksi pelottelu, on ominaista yhteistyön alussa. Yhteistyön jatkueksa ja myönteisten kokemusten myötä yhteistyön perustaksi muodostuu vallankäytön sijaan luottamus.

Hardy, Phillips ja Lawrence (2000) ovat todenneet, että luottamus näyttäytyy eri tavoin silloin, kun yhteistyö on spontaania, luotua, manipuloitua tai alistamista. Spontaani ja luotu muoto perustuvat aitoon luottamukseen, kun manipuloidussa ja alistussuhteessa yhteistyö perustuu vallankäyttöön. Yhteistyössä, jossa toimijat osallistuvat tasa-arvoisesti, luottamus luodaan yhteisen merkityksen muodostamisen kautta. Myös manipulointiin tai alistussuhteisiin perustuvassa yhteistyössä merkityksen muodostaminen voi olla jaettu, mutta se on dominoivan osapuolen näkökulman vääristämä tai

kokonaan määrittelemä. Luottamukseen perustuvassa yhteistyössä tavoitteena on kaikkien osapuolten saama hyöty, niin sanottu win-win-tilanne, kun valtaan perustuvassa yhteistyössä keskeiseksi muodostuu karrikoidusti vahvemman osapuolen voiton-tavoittelu toisen osapuolen kustannuksella. (Hardy, Phillips & Lawrence 2000, 79.)

TAULUKKO 8. Luottamus vai valta yhteistyön perustana

	YHTEISTYÖTYYPPI			
YHTEISTYÖN PIIRTEET	Spontaani	Luotu	Manipuloitu	Alistus-suhde
Perusta	Luottamus	Luottamus	Valta	Valta
Dynamiikka	Ilmenee luonnollisesti	Merkityksen muodostaminen	Merkityksen muodostaminen	Riippuvuus ja sosiaalisuus
Toimijoiden välinen suhde	Spontaani	Tasa-arvo	Epätasa-arvo	Epätasa-arvo
Tavoite	Kaikki hyötyvät	Kaikki hyötyvät	Oma etu	Oma etu
Jaettu merkitys	Ilmenee jo ennestään osapuolten välillä	Rakennetaan yhdessä	Dominoivan osapuolen vääristäminen	Dominoivan osapuolen määrääminen

Case sosiaalipäivystyksessä vallan käyttö yhteistyösuhteissa ilmeni pelotteluna, emotionaalisenä painostuksena, pakottamisena, valehteluna ja käskyjen antamisena. Pelottelu kohdistui negatiivisiin seuraamuksiin, joita halutun kaltaisesta yhteistyöstä tai toiminnasta kieltäytyminen voi aikaansaada. Case sosiaalipäivystyksessä pelottelun muodot tulivat esille sekä toimijoiden haastatteluissa, keskusteluissa kenttäkäyntien aikana sekä alueellisissa kehittämistilaisuuksissa. Se ilmeni rangaistuksella tai tuomiolla sekä moraalilla vastuulla pelottelulla. Esimerkiksi lastensuojeluilmoitusten tekemiseen yhteistyökumppaneita saatettiin kannustaa pelottelemalla näitä laiminlyönnin oikeudellisilla seuraamuksilla.

Muistiinpano moniammatillisen työryhmän kokouksesta 9/2005

Piia [pseudonyymi] oli käynyt puhumassa sairaankuljettajille lastensuojeluilmoituksen tekemisestä. Siellä sairaankuljettajat olivat sanoneet, että asiakkaan luottamuksen säilyttäminen menee kyllä etusijalle. Projektityöntekijä kertoi sanoneensa, että te teette rikoksen, jos ette ilmoitusta tee. Lastensuojelulaissa on määrätty rangaistus ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönnistä.

Case sosiaalipäivystyksessä vallan käyttöä ilmeni myös emootioihin vetoamisena tai pikemminkin emotionaalisenä painostuksena. Se erosi muista vallankäytön muodoista siinä, että valtaa käyttänyt verkoston jäsen vetosi yhteistyökumppaniin yksityishenkilönä ja siihen liittyviin tuntemuksiin. Tällä tavoin saatettiin antaa palautetta yhteistyötilanteista, joissa oli todettu olleen parantamisen varaa.

Muistiinpanot kenttäkäynniltä 6/2005

Käytiin läpi huonosti hoidettua asiakastilannetta. Poliisi oli poistanut seurueesta häiriötä aiheuttaneen henkilön. Esimiesasemassa ollut poliisi oli todennut, että paikalla olevat aikuiset olivat kykeneviä vastaamaan läsnä olevista lapsista, vaikka aikuiset olivat jossain määrin päihtyneitä. Yksi lapsista oli viettä viikonloppua isänsä kanssa sovitusti. Lapsen vanhemmat olivat eronneita ja heillä oli yhteishuoltajuus. Koska isän voinnissa ei ollut huomautettavaa, lapsen äidille ei ilmoitettu tilanteesta välittömästi. Poliisi teki tilanteesta kirjallisen ilmoituksen sosiaaliviranomaiselle tavanomaisten menettelytapojen mukaisesti. Sosiaalialan työntekijän mielestä menettelytapa oli virheellinen. Tämän mielestä lapset olisi pitänyt joko ottaa kiireellisesti huostaan ja sijoittaa tilapäisesti alueen lastensuojeluyksikköön tai palauttaa lähivanhemmalleen. Sosiaalialan työntekijä kysyi päätöksen tehneeltä naispuoliselta poliisilta, miltä tästä pienen lapsen äitinä tuntuisi, jos oma lapsi olisi viikonlopun ilman vastuullisen aikuisen valvontaa.

Toisinaan case sosiaalipäivystyksessä vallankäyttö asiakastyötä tekevien välillä ilmeni myös pakottamisena. Pakottaminen ilmeni sosiaalipäivystyshankkeessa vetoamisena eri viranomaisten omaan lainsäädäntöön, joka toimijoiden mukaan pakotti yhteistyökumppanit haluttuun yhteistyöhön. Vastaavasti pakkokeinoksi muodostui toisinaan se, että esimiesasemassa olevan toimija antoi työntekijöille määräyksen toimia yhteistyökumppanin edellyttämällä tavalla.

Vallankäyttö ilmeni yksittäisissä asiakastilanteissa tehdyssä yhteistyössä myös valehteluna. Esimerkiksi poliisi saattoi valehdella turvakodin henkilökunnalle asiakasta koskevista tiedoista, kuten tämän humalatilasta, saadakseen asiakkaan turvakodin palveluiden piiriin.

Seutukoulutus 5/2004, muistiinpanot

Turvakodin työntekijät toteavat, että muuten yhteistyö poliisin kanssa menee hyvin, mutta ne huijaa meitä. Poliisi soittaa etukäteen, että tuo perheväkivallan uhrin. Työntekijät kysyy onko asiakas selvä ja poliisi sanoo että on. Sanotaan että tuokaa. Sieltä tuodaan sitten jalaton ihminen [vahva humalatile]. Siinä vaiheessa poliisilla onkin jo kiire keikalle ja se jää meille.

Vastaavasti asiakastyöntekijä saattoi antaa tarkkoja käskyjä toisen profession, organisaation tai alueen työntekijälle, miten näiden tuli toimia asiakasta koskevassa tilanteessa. Käskyt koskivat esimerkiksi virka-apupyynnöä tai palveluita (esim. jälkipuinti), joita asiakkaalle oli järjestettävä tietyn aikarajan puitteissa. Niitä saatettiin perustella käskyttäjän asiantuntemuksella tai asiakkaan edulla. Viitteet käskytyksen käytöstä vallan käytön keinona yhteistyössä tulivat esille sen kohteena olleiden toimijoiden valituksina ja puheena, jossa paheksuttiin käskyttäneen henkilön epäkohteliasta tai epäasiallista käyttäytymistä.

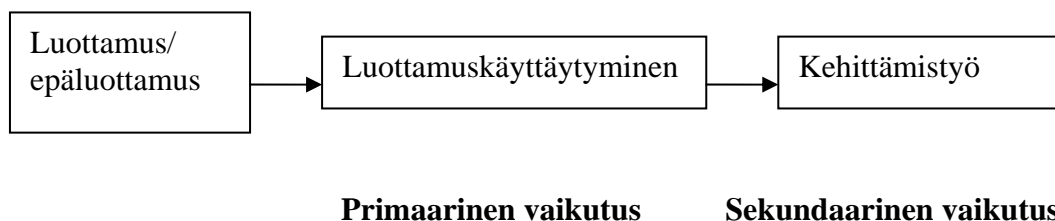
5.3 LUOTTAMUKSEN VAIKUTUKSET

Tässä luvussa tarkastellaan, millaisia vaikutuksia luottamuksella on alueellisen kehittämishankkeen tuloksellisuuteen. Näin tarkentuu edelleen näkökulma luottamuksesta alueellisen yhteistyön haasteena ja mahdollisuutena.

Luottamuksella oli moniulotteisia vaikutuksia alueelliseen kehittämistyöhön. Vaikutukset perustuivat kahteen tekijään. Ensinnäkin ne perustuivat verkoston jäsenten reaktioihin, jotka olivat erilaisten luottamuksen lähteiden laukaisemia. Toiseksi vaikutukset perustuivat siihen, että reaktiot suuntautuivat kehittämistyöhön, luottamuksen kohdetta mukailevalla tai vastustavalla tavalla. Vaikutusta voidaan havainnollistaa pelkistetyllä esimerkillä esimiehen ja työntekijän välisestä yhteistyöstä. Työntekijä kokee esimiehensä olevan oikeudenmukainen, jolloin tämä luottaa esimieheen ja toimii esimiehen asettamien tavoitteiden suuntaisesti kehittämishankkeessa. Luottamuksen vaikutus ei ole kuitenkaan näin yksiselitteinen. Alueellisessa kehittämistyössä verkoston jäsenten luottamus ja epäluottamus suuntautuvat useisiin kohteisiin, jotka voivat myös edustaa keskenään ristiriitaisia intressejä.

Case sosiaalipäivystyksen tutkimustulokset osoittivat, että luottamuksen vaikutukset heijastuivat luottamuskäyttäytymiseen ja kehittämistyöhön. Luottamuksen primaarinen vaikutus suuntautui käyttäytymiseen. Vastaavasti luottamuksen

sekundaarinen vaikutus perustui luottamuskäyttäytymisen aikaansaamiin tai käynnistämiin seurauksiin kehittämistyölle. Kyse ei ole vaikutusten asettamisesta tärkeysjärjestykseen vaan niiden vaikutusmekanismin peräkkäisyyden tai pikemminkin vaikutusmekanismin havainnollistamisesta.



KUVIO 3. Luottamuksen primaarinen ja sekundaarinen vaikutus

5.3.1 LUOTTAMUSKÄYTTÄYTYMINEN

Case sosiaalipäivystyksessä luottamus ja epäluottamus heijastuivat verkoston jäsenten käyttäytymiseen, mikä edelleen vaikutti yhteistyöhön alueellisen kehittämistyön aikana. Tässä tutkimuksessa alueellisen verkoston jäsenen epäluottamuksen ja luottamuksen aikaansaamaa reaktiota tarkastellaan luottamuskäyttäytymisenä. Nooteboom (2002) on ehdottanut, että luottamuskäyttäytyminen muodostuu erilaisten luottamuksen muotojen ohella myös luottamuksen kohteista. Erilaisia luottamuksen kohteita voivat olla toimijat, keinot/panokset, kompetenssi (kyvyt, taidot, asiantuntijatieto, osaaminen), tavoitteet/intentiot, roolimallit tai tieto. Tässä tutkimuksessa saaduilla tuloksilla luottamuskäyttäytymisestä on yhtymäkohtia tutkimuksiin vapaaehtoisesta organisaationalisesta käyttäytymisestä (mm. Willams, Pitre & Zainuba 2002), työpaikalla tapahtuvasta petoksesta (mm. Bies & Tripp 1996) ja selviytymisstrategioista (mm. Ranki 2000).

Willams, Pitre ja Zainuba (2002) ovat tutkineet organisaationalista kansalaiskäyttäytymistä (OCB). Sillä tarkoitetaan työhön liittyviä työntekijöiden toimintoja, jotka lisäävät organisaation tehokkuutta. Kyseessä on kuitenkin työntekijöiden vapaaehtoisesta toiminnasta, jotka ylittävät tavanomaiset ja virallisesti

määritellyt työnkuvaukset. Tämänkaltaista vapaaehtoisuutta ei voi säädellä formaaleilla sopimuksilla, uhkailemalla sanktioilla tai tarjoamalla palkkioita (Organ 1990, Moorman & Blakely 1995). Esimerkkinä organisaationalisesta kansalaiskäyttäytymisestä on tilanne, jossa työntekijä auttaa vapaaehtoisesti työtoveriaan organisaation asiakaan ongelmatilanteen ratkaisussa. Käyttäytymisellään työntekijä auttaa organisaatiota sen perustehtävän suorittamisessa tai tavoitteiden saavuttamisessa ilman määräystä tehtävään tai siitä luvattuja palkkioita.

Halukkuus tämänkaltaiseen käyttäytymiseen on yhteydessä työntekijöiden kokemuksiin oikeudenmukaisuudesta, mitä case sosiaalipäivystyksessä tarkasteltiin luottamuksen lähteenä. Työntekijät, jotka uskovat esimiestensä kohtelevan heitä oikeudenmukaisesti, ovat valmiimpia toteuttamaan organisaationalisesta kansalaiskäyttäytymistä kuin epäoikeudenmukaista kohtelua kokeneet työntekijät (Willams, Pitre & Zainuba 2002). Organ (1990) on todennut, että työntekijöiden havaitessa epäoikeudenmukaisuutta, he eivät todennäköisesti harjoita organisaationaalista kansalaiskäyttäytymistä vaan pitäytyvät virallisesti määritellyissä tehtävissään.

Työhön kohdistuvien muutosten aiheuttamaa työntekijöiden reagointia ja sen yhteyttä luottamukseen on tarkasteltu myös tutkimalla työpaikalla tehtyjen supistusten vaikutuksia (mm. Mishra & Spreitzer 1998). Fisher (1991) on todennut, että luottamus ja moraalit murutuvat usein silloin, kun työtaakka kasvaa ja työn epävarmuus lisääntyy. Mishra ja Spreitzer (1998) ovat todenneet, että työntekijät, jotka eivät luota esimiesten kykyyn johtaa muutosta, näiden kiinnostukseen työntekijöitä kohtaan, avoimuuteen ja rehellisyyteen, kokevat supistukset uhkaaviksi. Uhkaava tilanne voi johtaa epärakentavaan reagointiin, joka ilmenee organisaatiosta vetäytymisenä, tai asettautumisenä johtoa ja toiminnan supistuksia vastaan. Toki henkilöstön parissa vallitsee myös yksilöllisiä eroja reagoinnissa muutoksiin. Mishra ja Spreitzer (1998) ovat käsitelleet reaktioita tilanteen herättäminä emootioina (pelokas, vastuullinen, kyyninen, toiveikas), jotka edustavat aktiivisia ja passiivisia reaktioita.

Case sosiaalipäivystyksessä luottamus ja epäluottamus vaikuttivat verkoston jäsenten käyttäytymiseen, mikä ilmeni verkoston jäsenten osallistumisessa, sitoutumisessa, puolustautumisessa, tietojen tuottamisessa, päätöksenteossa ja arvioinnissa.

Osallistuminen

Luottamus vaikuttaa siihen, miten verkoston jäsenet osallistuvat alueelliseen kehittämistyöhön. Case sosiaalipäivystyksessä kehittämistyötä tukemaan oli luotu erilaisia alueellisia foorumeita. Ne tarjosivat osallistumisen mahdollisuuksia verkoston jäsenille yli organisaatio- ja sektorirajojen niin asiakastyöntekijöille kuin kuntien sektorijohtajillekin. Kuitenkin suuri joukko uuden palvelun luomisen kannalta keskeisiä verkoston jäseniä jätti osallistumatta hankkeen järjestämiin tilaisuuksiin. Osallistumattomuuden taustalta paljastui työntekijöiden aiempaan kokemukseen perustunut epäluottamus esimiehiä kohtaan. Työntekijät totesivat, että koulutuksiin ei osallistuttu vapaaehtoisesti, sillä esimiesten rehellisyyteen tai pyrkimykseen toimia työntekijöiden etujen mukaisesti ei luotettu. Odotuksena oli, että esimiehet tulevat määräämään kaikki koulutuksiin osallistuneet sosiaalityöntekijät päivystystehtäviin.

Haastattelu 10/2005

Sosiaalityöntekijä: Siis nyt ekaks, et mehän ei varmaan ihan menty niihin koulutuksiin sit sen takia, ettei sit tuu sitte, et ku me on käyty nää, et päivystätte, et tää on määrän-pää.

Tutkija: Niin, et se on päivystysrengas?

Sosiaalityöntekijä: Tää on varmaan vähän tämmöst luottamuspulaa.

Työntekijöiden osallistumisen motivaatioon vaikutti oletettavasti myös epäluottamus tulevaisuutta kohtaan muutostilanteessa. Työntekijöiden piirissä vallitsi epävarmuus siitä, ketä päivystys koskee ja mitä muutoksia se tulisi aiheuttamaan. Luottamusta tulevaisuuteen vaikutti luovan yksityiskohtainen tieto seudullisen palvelun toteutuksesta. Päivystystehtävien yksityiskohdista sopimisen myötä myös työntekijöiden aktiivinen osallistuminen kehittämiseen lisääntyi.

Epäluottamus vaikutti osallistumattomuuden lisäksi myös verkoston jäsenten vetäytymiseen kehittämistyöstä. Case sosiaalipäivystyksessä osa verkoston jäsenistä vetäytyi kehittämistyön aikana muodostuneen epäluottamuksen seurauksena. Vetäytyminen tapahtui yksittäisten toimijoiden pois jäämisinä kokonaan

kehittämistyöstä tai siirtymisenä sen passiiviseen seuraamiseen. Vetäytymisen taustalta paljastui verkoston jäsenten kokemuksia epäoikeudenmukaisuudesta ja vallankäytöstä sekä kokemusta seutuyhteistyön ja kehittämisen vähäisestä hyödyistä tai tuloksettomuudesta.

Kokemukset muodostuivat esimerkiksi ryhmän jäsenen kohdistetusta vallankäytöstä tämän suostuttelemiseksi yhteisen näkemyksen taakse. Toisinaan vetäytymisen taustalla oli kokemus siitä, että verkoston jäsenen ammattitaito oli kyseenalaistettu julkisesti kehittämishankkeen aikana. Verkoston jäsen vetäytyi myös koettuaan kehittämistyössä tehdyt ratkaisut ja siihen liittyvät seutuyhteistyön järjestelyt toimimattomiksi ja tuloksettomiksi.

Haastattelu 6/2005

Sosiaalijohtaja 8: mutta se mulle on ollut kyllä himpun pettymys, että se ei ole sitä päivystystä palvellut aina ihan niin..., kun sitä odotti, että se lähtee palvelemaan. Sitä pitäis varmaan kehittää.

Tutkija: Elikkä mitä sen pitäis tehdä enemmän, että se olis?

Sosiaalijohtaja 7: Sen pitäis sitten todella hoitaa sitä päivystystä.

Tutkija: Loppuun asti.

Sosiaalijohtaja 7: Niin. Et nythän tää on hirveen monimutkasta, esimerkiksi se [kesku-kaupungin nimi] kuvio, mikä siinä on, ja sitten ne taas lähtee soitteleen jonnekin, mistä ne saa jonkun kiinni. Ja sitten sekin, mikä tuli nyt siellä toukokuun tilaisuudessa, että ei oo kenties tavoitettu, mutta ei siihenkään tullu sit kuitenkaan vastausta, kun me kysyttiin ihan suoraan, että mites sitä ei oo tavoitettu. Se jäi niinkun ilmaan, että siinä on minun mielestä sellasia ilmassa olevia asioita.

Haastattelu 6/2005

Sosiaalijohtaja 7: Ja sit se harmittaa itteäkin kun ei oo pystynyt sitä [päivystystyötä] hoitamaan niin mallikkaasti kun pyritään. Meillä monella on taipumus ja halu hoitaa nää työt kunnolla ja sit kun se arvostelu voi syntyä tämmösessä tilanteessa... et eihän sitä oo hoidettu ollenkaan.

Sitoutuminen

McEvily, Perrone ja Zaheer (2003) ovat todenneet, että luottamus organisoivana periaatteena vahvistaa sitoutumista. Aikaisemmissa tutkimuksissa on todettu, että sitoutumisella on yhteys luottamuksen kokemiseen organisaatioiden sisällä. Laschinger ym. (2000) ovat todenneet, että luottamuksen korkea taso on yhteydessä työntekijöiden korkeatasoiseen suoritukseen ja organisaatioanaaliseen sitoutumiseen. Edelleen työntekijöiden sitoutumista lisää kokemus, että organisaation johtajat toimivat korkeiden eettisten standardien

mukaisesti (Trevino & Nelson 1999). Lisäksi sitoutumisella on nähty olevan vaikutusta innovaatiokyvykkyyden kautta alueiden kehitykseen (Mustikkamäki 2004, 89–91). Weick (1995, 157) on todennut, että sitoutuminen perustuu toimintaan, jonka seurauksista toimija ottaa laajan vastuun.

Case sosiaalipäivystyksessä luottamus vaikutti positiivisesti verkoston jäsenten sitoutumiseen alueelliseen kehittämistyöhön. Sitoutuminen ilmeni vastuun kantamisena, pitkäjänteisenä kehittämisenä, työskentelynä yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi ja motivaationa. Näiden tekijöiden puuttuminen tulkittiin kehittämistyössä verkoston jäsenten sitoutumattomuutena, joka oli yhteydessä työntekijöiden arviointiin esimiehistä epäluotettavina.

Kouluttaja-työnohjaajan loppuraportti 2006

Suurin ongelma on se, että sosiaalipäivystyksellä ei ole ammattitaitoista ja sosiaalipäivystykseen perehtynyttä esimiestä. Tämä hankaloittaa sosiaalipäivystyksen kehittämistä, hallinnointia ja siihen liittyvää vastuun kantamista. [lyhennetty] Tärkeintä on nähdäksemme yhden sitoutuneen esimiehen määrääminen sosiaalipäivystykselle ja [päivystyksikön nimi] aseman selkiyttäminen.

Vastuun kantaminen muodostui sekä kehittämistyön toiminnallisesta että taloudellisesta vastuusta. Keskuskaupungit olivat sitoutuneet jo hankehakemuksen yhteydessä rahoittamaan hanketta tietyllä summalla vuosittain, minkä taustalla on nähtävissä luottamus kehittämistä ja seutuyhteistyötä kohtaan. Sen sijaan epäluottamus seutuyhteistyötä kohtaan heijastui erityisesti pienten kuntien sitoutumattomuutena ja haluttomuutena kantaa taloudellista vastuuta seudullisia palveluita tuottavasta päivystyksestä. Keskuskaupunkien vastuun kantaminen seudullisen yhteistyön edistämisestä ilmeni sitä tukevien toimenpiteiden toteuttamisesta myös silloin, kun keskuskaupunkien saama hyöty siitä, että ne tekivät yhteistyötä pienten kuntien kanssa, vaikutti vähäiseltä.

Haastattelu 6/2005

Sosiaalijohtaja 2 [Keskuskaupunki]: Kyllä se varmaan tässä niinku muussakin tulee ja siin se maksajan osa tietysti [kehyskuntien vastuulle].. Maalaiskunnas monet kokee et heil ei oo edes tarvetta ja sit kun se tarve on piilotarve tai se tarve esiintyykin sit täälä tosiaan et tulee et se on varmaan vähän näin että siinä pelätään kustannuksia ja.. tiettyä realismia siltä osin.

Luottamus vaikutti verkoston jäsenten halukkuuteen sitoutua pitkäjänteiseen kehittämiseen. Verkoston jäsenet, jotka luottivat kehittämistyön vaikuttavuuteen, olivat valmiita työskentelemään pitkiäkin aikoja seudullisen palvelun kehittämiseksi. Se ilmeni muun muassa siten, että alueellisten toimijoiden ydinjoukko oli mukana antamassa työpanoksensa kehittämistyön edistämiseksi osallistumalla lähes kaikkiin kokouksiin hankkeen toiminta-aikana vuosina 2003–2006. Lisäksi yhdellä alueella sosiaalityöntekijät sitoutuivat päivystystehtäviin ja niiden kehittämiseen vähintään vuodeksi kerrallaan. Tähän liittyy läheisesti verkoston jäsenten motivaatio ja työskentely yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi.

Tutkijan muistiinpanot 9/2005 koulutustilaisuus

Ihmiset hyväntuulisia, kyselivät paljon, pohdiskelivat esittelemieni tietojen[tutkimus asiakasprosessista] merkitystä omalle työlleen ja myös arvioivat tutkimukseen mahdollisesti vaikuttaneita, vinouttaneita tekijöitä. Puheenvuoroja ei pyydetty vaan vapaamuotoisesti kaikki osallistuivat tasa-arvoisesti keskusteluun, Sirpa [sektorijohtajan pseudonimi], etu- ja takapäivystäjät. Tuloksia ei yritetty selittää pois vaan niitä mietittiin tosissaan.

Puolustautuminen

Luottamus vaikutti myös verkoston jäsenten pyrkimyksiin puolustautua kehittämishankkeen aikana. Puolustautumisella tarkoitetaan tässä tutkimuksessa epäluottamuksen laukaisemaa käyttäytymistä, joka ilmeni portinvartiointina ja asian ajamisena.

Portinvartiointi tuli kahden organisaation eri professioita edustavan yhteyshenkilön välisessä yhteistyössä, jonka taustalla oli toimijoiden kokemuksia toisen profession tai henkilön epäluotettavuudesta. Samanlaisia piirteitä tunnistetuille tapauksille oli toisen osapuolen pyyntöjen huomiotta tai eteenpäin välittämättä jättäminen. Esimerkiksi case sosiaalipäivystyksessä sosiaalityön edustaja jätti poliisin edustajalle toimintaohjeet, kuinka poliisin toivottiin menettelevän eri asiakastilanteissa päivystysaikana. Näitä ohjeita ei ilmeisesti kuitenkaan välitetty organisaatiossa eteenpäin.

Muistiinpanot 11/2005 seutukoulutus

Keskusteltaessa sosiaalityön esittämistä toiveista päivystysaikaiselle toiminnalle poliisimies totesi kuulevansa asiasta ensimmäistä kertaa. Sosiaalityöntekijät totesivat, että ohjeet oli laadittu kaksi vuotta sitten. Poliisimies arveli ihmettelyn jälkeen, että tieto ja ohjeet olivat varmaankin ”jäänyt Sakun [yhteyshenkilön pseudonyymi] pöytälaatikkoon”.

Case sosiaalipäivystyksessä epäluottamus sai aikaan puolustautumiskäyttäytymistä, jota nimitän asian ajamiseksi. Asian ajamista luonnehti aktiivinen ja paikoin aggressiiviselta vaikuttanut pyrkimys vaikuttaa kehittämistyöhön ja erityisesti esimiehiin. Se oli yhteydessä työntekijöiden kokemuksiin esimiesten epäoikeudenmukaisuudesta sekä tyytymättömyydestä esimiesten päätöksentekoa kohtaan.

Asian ajamiseksi asiakastyötä tekevät verkoston jäsenet muodostivat erilaisia tukiryhmiä alueellisista toimijoista. Näiltä ryhmiltä haettiin vahvistusta erilaisille vaatimuksille. Sen lisäksi asian ajaminen ilmeni vetoamisena ulkopuoliseen tukeen. Ulkopuolista tukea haettiin omilta ammattijärjestöiltä, työterveyshuollosta, kunnallisilta toimielimiltä (mm. henkilöstöjaos), työnohjaajilta, kouluttajilta, valtakunnallisilta asiantuntijoilta, kollegoilta muilta alueilta ja ministeriöistä. Näiltä ulkopuolisilta toimijoilta pyydettiin lausuntoja tai kannanottoja, jotka tukivat asiakastyöntekijöiden oikeaksi kokemia vaatimuksia.

Ote sosiaalipäivystäjien kokous 5/2006

Helena [pseudonyymi] ...Kyl mie vaadin siitä jonkun näköisen kannuksen, ne on sellaisia asioita kuitenkin, mistä edes [sosiaalijohtajien nimet] ei ymmärrä mitään, [lyhennetty]niin minä aion pyytää sitten jonkun nimellisen korvauksen siitä, että sitä niinku tekee.

Eero:[kollega] Mutta sehän on sun lisätehtäväs, siihen kuuluu peruspalkan tarkistus.

Seija: [kollega]Ilmoitetaan näin, että luottamusmiehen näkökulmasta...[tukee palkan tarkistamista]

Helena:[suuntaa kysymyksen ryhmälle] No ootteko työ kans sitä mieltä, että siitä pitää maksaakin?

Eero: Totta kai.

Yleistä myöntelyä ryhmässä

Asian ajaminen ilmeni myös yhden kunnan sosiaalijohtajan toiminnassa seudullisten sopimusneuvotteluiden yhteydessä. Seutukunnan keskisuuren kunnan edustaja ajoi voimakkaasti oman kuntansa näkökulmasta sopivaa ratkaisua, vaikka se oli epäedullinen seudun muille kunnille. Edun valvonta kohdistui pääasiassa päivystyksen toiminnan laajuuden aiheuttamiin kustannuksiin ja niiden minimointiin. Taustalla on nähtävissä epäluottamus seutuyhteistyön tuottamaan

hyötyyn yksittäiselle kunnalle. Neuvottelut kärjistyivät tilanteeseen, jossa keskiuuren kunnan edustaja ilmoitti, että kunta on mukana seudullisen palvelun tuottamisessa ainoastaan, jos sen ehtoihin suostutaan.

Ote tutkijalle välitetystä sähköpostiviestistä (28.10.2004 14:31)

>Hei naapurikuntien sosiaali ym johtajat

>Olemme täällä [kaupungin nimi] päätyneet siihen, että olemme valmiit jatkamaan

>sosiaalipäivystyskokeilun valmistelua niin että päivystys on

>puhelinkonsultaatiota ja päätöksentekoa.

>Eli ilman mainintaa liikkumisesta [nimeltä mainittuun päivystyksikköön] tai kotikäynneille.

>Ehdotan että kokeilemme ensi vuoden ajan tätä mallia 5 kunnan alueella.

>Joten näissä merkeissä tervetuloa ensi viikon keskiviikkona [kaupungin nimi]

kokoukseen.

Tietojen tuottaminen

Case sosiaalipäivystyksessä epäluottamus ja luottamus vaikuttivat toimijoiden verkoston jäsenten halukkuuteen jakaa ja tuottaa kehittämistyössä tarvittavia tietoja. Aluetieteen tutkimuksissa tiedonkulku on osoittautunut yhdeksi suurimmista seudullisen yhteistyön ongelmista (Sotarauta & Linnamaa 1997, Sotarauta, Linnamaa & Viljamaa 1999).

Luottamus esimiehiä, ryhmää ja kehittämistä kohtaan oli yhteydessä tietojen tuottamiseen. Tällöin politiikkaverkoston jäsenet osallistuivat aktiivisesti yksilöinä kehittämistyössä tarvittavien tietojen keräämiseen sekä kollektiiviseen tietojen käsittelyyn ja uuden tiedon konstruointiin. Kuitenkin case sosiaalipäivystyksessä epäluottamus vaikutti kielteisellä tavalla tietojen tuottamiseen, mikä ilmeni tietojen panttaamisena ja vääristelynä. Tietojen panttaamista esiintyi sekä sektorijohdon että asiakastyöntekijöiden taholta.

Epäluottamuksen lähteeksi osoittautui työntekijöiden epäluottamus esimiesten tekemiin päätöksiin ja haluttomuus hyväksyä niitä sekä epäluottamus kehittämistyön tuottamista hyödyistä. Kehittämistyön hyötyihin kohdistunut epäluottamus oli syntynyt ratkaisusta, joka muutti päivystysaikaisen toiminnan aikaisempia käytäntöjä. Aiemmin asiakkaat olivat soittaneet suoraan päivystysyksikköön. Seudulliseen palveluun siirtymisen myötä asiakkailla ei ollut suoraa yhteyttä päivystykseen, vaan heidän oli soitet-

tava ensin terveydenhuollon neuvontapalveluun, josta puhelu tarvittaessa yhdistettiin eteenpäin.

Kehittämishankkeen osana oli sovittu, että verkoston jäsenet arvioivat jatkuvasti uutta toimintamallia yksityisen sektorin neuvontapalvelun ja päivystysyksikön välisen yhteistyön kehittämiseksi. Päivystysyksikkö pyrki osoittamaan uuden mallin heikkouden viittaamalla asiakkaiden antamaan kriittiseen palautteeseen. He eivät kuitenkaan kahden vuoden kokeilun aikana keränneet systemaattisesti sovitusti tietoa asiakkaiden reklamaatioista kehittämisen edistämiseksi.

Ote tutkijan arviointiraportista

Toimijat totesivat yhdessä, että asiakaspalautteista on tärkeätä selvittää puhelun tarkka soittoaika ja puhelinnumero. [Yksityisen palveluntuottajan nimi] keräämän aineiston avulla voidaan näin myös vertailla asiakkaan kokeman ja todellisen jonotusajan mahdollisia eroja. Kehittämistyön aikana tukikeskuksesta ei lähetetty yhtään kirjallista asiakaspalautetta, joten menettelyn hyödyt ja toimivuus jäivät arvailun varaan.

Tietojen panttaamista esiintyi myös sektorijohdon yhteistyössä alueiden välillä. Yksi alueista oli edennyt kehittämistyössä muita nopeammalla tahdilla, jolloin alueella oli myös ratkaistu monia seutuyhteistyön edellyttämiä asioita (esim. seudulliset sopimukset). Hitaammin kehittyneiden alueiden edustajat pyysivät tietoa näistä asioista ja sopimuksista helpottamaan omaa kehittämistyötään. Nopeamman kehittyneen alueen keskuskunnan sektorijohtaja kieltäytyi tietojen luovuttamisesta. He olivat tehneet työn virka-aikana, ja tiedot olivat kaupungin omaisuutta. Tässä taustalla voidaan nähdä epäluottamusta seutujen välistä yhteistyötä kohtaan.

Epäluottamus sai aikaan case sosiaalipäivystyksessä myös tietojen tahatonta ja tahallista vääristelyä. Samalla tavoin kuin tietojen panttaaminen, myös tietojen vääristely oli yhteydessä työntekijöiden tyytymättömyyteen esimiesten päätöksiin. Taustalla oli nähtävissä myös epäoikeudenmukaisuuden kokemus palkkaukseen liittyvissä asioissa. Tietojen vääristely ilmeni yksipuolisen, omaa näkemystä ja intressien saavuttamista tukevien tietojen keräämisenä, esittelynä tai valikoimisena. Esimerkiksi joukko asiakastyöntekijöitä, jotka kokivat päivystysmallin huonoksi, tuottivat yksinomaan tietoa, jolla pyrittiin osoittamaan mallin heikkouksia.

Päätöksenteko

Case sosiaalipäivystyksessä luottamus vaikutti myös päätöksentekoon. Se ilmeni sooloiluna, viivytelyä, kompromisseina ja riskin ottona. Case sosiaalipäivystyksessä sooloilu ilmeni yksittäisten kuntien sektorijohtajien tekeminä päätöksinä, jotka poikkesivat seudun muiden kuntien päätöksistä. Se tuli esille työntekijöiden palkkausta ja toimintakäytäntöjä koskevissa asioissa. Esimerkiksi keskuskaupunki tarjosi omille työntekijöillensä päivystystyöstä lisäkorvauksia, joihin ympäristökunnissa ei ollut varauduttu tai niistä ei sovittu yhteisissä neuvotteluissa. Sooloiluiden taustalla on nähtävillä epäluottamusta seutuyhteistyötä kohtaan. Tämänkaltaiset ratkaisut muodostuivat edelleen kehittämishankkeessa epäluottamuksen lähteiksi, kun työntekijät kokivat eriarvoisuutta ja epäoikeudenmukaisuutta niiden seurauksena.

Haastattelu 6/2005

Sosiaalijohtaja 11:... et tuntuu, että toisessa [kaupungin nimi] sooloili näissä palkka-asioissa, mutta mitä nyt kuulin taas seutukehittäjältä, että [kaupunki 2:n nimi] oli taas jotain tehny jotain omia ohjeitaan poliisille, vaikka kuitenkin ollaan tässä.[seudullisessa yhteistyössä]

Case sosiaalipäivystyksessä epäluottamus oli yhteydessä päätöksentekoon, jota luonnehti pyrkimys välttää päätöksentekoa. Epäluottamus kehittämistä ja seutuyhteistyötä kohtaan ilmeni yhteistyössä viivytelyä. Viivytely muodosti päätöksenteon ratkaisujen pitkittämistä ja niiden ajankohdan siirtämistä määrittelemättömään tulevaisuuteen. Syyksi mainittiin tiedon vähäisyys seudullisen palvelun tarpeesta, halu odottaa valtion taholta tietoa mahdollisista uusista resursseista sekä odottaa, kunnes palvelun järjestäminen on pakollista kunnille. Viivytely koski sekä seudullisia sopimuksia että työntekijöiden palkkausta.

Ote sähköpostiviestistä

> > Lähetetty: 12. marraskuuta 2004 10:16

> > Aihe:VS: Sosiaalipäivystys

> Huomenta,

> juttelimme asiasta [keskuskaupungin sosiaalijohtajan nimi] kanssa aamulla ja päädyimme siihen, että toukokuussa on varmaan sosiaalijohdon kokous, jossa esittäisimme hinnat ja sopimusluonnokset. Asian pohjaksi pystyisimme tuolloin esittämään ensimmäisen kuuden kuukauden koosteen.

> Sosiaalipäivystyksestä puhuttaessa on joka kerta pyydetty kuntia varaamaan jokin summa myös ensi vuodelle, jos sitä ei ole tehty niin ei voi mitään

Luottamus seutuyhteistyöhön ja sen tuottamaan hyötyyn pitkällä aikavälillä sai aikaan kompromissiratkaisuita. Tästä esimerkkinä voidaan tarkastella seudun kuntien suostumista yhden kunnan sanelemaan ehtoihin, minkä johdosta suurin osa kunnista joutui tyytymään niille epäedullisiin ratkaisuihin. Päätökset tehtiin kuitenkin, jotta päästäisiin kokeilemaan seudullista yhteistyötä päivystyspalveluna.

Ote tutkijan muistiinpanoista 12/2004

Soitin Sallalle [veturikunnan sosiaalijohtajan pseudonyymi] asiasta syntyneen kuohunnan johdosta. Tämä oli kysynyt neuvoa asiasta Teijalta [tämän esimiehen pseudonyymi], joka oli sanonut, että koirat haukkuu ja karavaani kulkee. Teija oli sanonut, että [keskuskaupungin nimi] tukee nyt tällä päätöksellä seudullisuutta, vaikka sopimus ei ole edullinen. Saadaan ainakin kokemuksia siitä, mitä tämä seutuyhteistyö oikein on.

Case sosiaalipäivystyksessä joidenkin sektorijohtajien luottamus kehittämiseen johti nopeisiin päätöksiin, joille oli ominaista riskin otto. Kehittämistyön eteneminen edellytti keskuskaupunkien taholta päätöksentekoa päivystyksen järjestämiseksi. Päätökset koskivat seudullisen palvelun tuottamista ympärivuorokautisena toimintana kahden kunnan toimesta, pienen kunnan ostopalvelusopimuksen tekoa sekä kuntakohtaisen kattavan varallaolon järjestämistä. Yhteistä näille tilanteille oli se, että päätöksenteon tueksi ei ollut saatavilla kattavaa tietoa esimerkiksi päivystysaikaisten palveluiden tarpeesta. Päätöksiin sisältyi myös taloudellinen riski, että ratkaisut osoittautuisivat kokeilun myötä toiminnallisesti tai taloudellisesti ylimitoitetuksi esimerkiksi henkilöstöresursoinnin osalta tai vähäisen palvelun tarpeen vuoksi.

Haastattelu 5/2005

Sosiaalijohtaja 15: Eli nythän meillä on tänään se palaveri siitä, että myö lähetään mieltiin sitä laajentamista. Miust se on ollu niinku tosi tärkeä, vaikka aluks niinku tuli semmonen tunne, et miekin kun oli ekan viikon et takapäivystäjälle ei tullut yhtään soittoa. Nyt tuli vähän sellanen olo, että kauhee, että ollaaks myö nyt luotu ihan turha systeemi, että ei.. Mut et nyt sit vappuviikolla oli 14 hälytystä ja nyt viime viikolla oli sosiaalipäivystykseen yhteydenottoja kaikkiaan sellanen toistakymmentä, jossa 4 vaati takapäivystäjän mukaantuloa.

”Sokeutuminen”

McEvily, Perrone ja Zaheer (2003) ovat kirjoittaneet kollektiivisen yli-identifikaation ongelmista. Ryhmäajattelun johdosta jäsenet eivät todennäköisesti tai mielellään tarkastele kriittisesti vaihtoehtoisia näkökulmia ja arviointeja. Äänrimmissä tapauksissa yli-identifikaatio voi luoda inertiaa

ja joustamattomuutta, jotka voivat estää kykyä mukautua ja vastata ympäristön muutoksiin. Nooteboom (2002, 139) on tarkastellut tätä ilmiötä sokeana luottamuksena. Sokeaan, ilman ehtoja ilmenevään luottamukseen sisältyy suuri ekonomisten ja psykologisten vaurioiden riski, joka voi muodostua yritysten selviytymisen uhaksi. Sekä äärimmäinen luottamus että epäily voivat pohjautua psykologisiin tai organisaatioanaalisiin ongelmiin.

Case sosiaalipäivystyksessä verkoston jäsenten kokema luottamus ryhmää kohtaan heijastui käyttäytymisenä, joka on nimetty sokeutumiseksi. Tällainen käyttäytyminen on läheisesti yhteydessä tietojen vääristelyyn. Sokeutumisessa kyse oli siitä, että verkoston jäsenet tai siitä muodostuneet ryhmät eivät kyenneet vastaanottamaan oman tavoitteen saavuttamisen kannalta kielteistä palautetta, impulsseja tai tietoja. Verkoston jäsenet jättivät ne huomiotta. Tätä voidaan tarkastella kykenemättömyytenä objektiiviseen arviointiin palvelun kehittämisen tarpeista tai sitä säätelevistä reunaehdoista. Ryhmä kehitti oman näkemyksensä mukaista toimintamallia ja palvelukokonaisuutta seudulliseksi sosiaalipäivystykseksi ympäristöstä tulleesta kielteisestä palautteesta huolimatta. Tämä johti kehittämishankkeen aikana yhteentörmäyksiin ja ristiriitoihin asiakastyöntekijöistä muodostuneen ryhmän ja kuntien sektorijohdon sekä alueen muiden organisaatioiden välillä.

Ote tutkijan muistiinpanoista 15.4.04 kokous

Veturikunta 1:n sosiaalijohtaja: Reunaehdot on tuotava tiimille tiedoksi. Erityisesti taloudelliset reunaehdot. Ahdistukseen asti on noussut huoli siitä, mitä työryhmässä ollaan rakentamassa.

Haastattelu 6/ 2005

Sosiaalijohtaja 5: Niin niissä projekteissa hämärtyy se että mikä se mikä on sen projektin niinku [viittaus moniammatilliseen työryhmään] valta päättää asioita, mitä se voi tehdä. Ja jos ei ne projekteja kytkeä hirveen tehokkaasti sitten niinku niihin päättäjiin, täs tapaukses nyt sosiaalijohtajain... niin niin se siin tulee hirveesti epäselvyyksiä. Ja kuitenkin sosiaalijohtajat ei itse ehdi istuun joka projektiryhmässä kehittämässä. Et näis on mun mielestä sellanen haaste et miten pidetään ne jotka viime kädessä päättää asioista ja vastaa rahoitusjärjestelmästä ja muuta, et miten ne pidetään koko ajan ajan tasalla ja sitten miten niinku miten pannaan ne projektiryhmien ihmiset ymmärtämään että mitä projektissa sovitaan koskee vaan sitä projektia. [lyhennetty]. Tää musta näkyy, se on ehkä tässä projektissa tullu erityisesti esille mut kyllä muissakin että aina joutuu palauttaan että hei että tää projekti ei voi päättää muuta kun mitä projektissa tehdään.

5.3.2 LUOTTAMUKSEN VAIKUTUS KEHITTÄMISTYÖHÖN

Case sosiaalipäivystyksessä luottamuskäyttäytymisellä oli sekä positiivisia että negatiivisia vaikutuksia kehittämistyöhön. Positiivisella luottamuksella oli kehittämistyön laatuun myönteinen vaikutus. Alueella, jonka yhteistyötä luonnehtii suurimmassa määrin luottamus, välttyttiin transaktion kustannusten lisääntymiseltä. Lisäksi siellä oli tunnistettavissa positiivisia yhteistyön laadun elementtejä, mitä on tässä tarkasteltu luottamuksen vaikutuksena kehittämistyön laadukkuuteen. Case sosiaalipäivystyksessä laadukas kehittämistyö muodostui oppimisesta, yhteisten toimintakäytäntöjen kehittämisestä, kokonaisvaltaisesta kehittämisestä ja sisällön kehittämisestä.

Epäluottamuksen ja kehittämiseen kielteisesti vaikuttavan luottamuksen seurauksena case sosiaalipäivystykseen syntyi yhteistyöhön toiminnallista tehottomuutta, kehittämistyön pitkäkestoisuutta sekä toimenpiteiden päällekkäisyyttä. Näitä tekijöitä voidaan tarkastella transaktion kustannusten lisääntymisenä.

TRANSAKTION KUSTANNUKSET

Luottamuksella oli vaikutusta transaktion kustannuksiin kehittämishankkeen aikana. Transaktion kustannukset (ks. Auer 2000, 23) syntyvät ratkaisujen etsimisestä, kaupankäynnin ehtojen tinkimisestä, valvonnasta ja toimeenpanosta syntyvistä kuluista, jotka eivät välttämättä liity suoraan tavaroiden tai palveluiden tuottamiseen (Husted & Folger 2004). Tällaisia kuluja ovat päätöksenteon, suunnittelun, järjestelyn ja neuvottelun kulut. Niitä syntyy, kun muutettaessa suunnitelmia, neuvotellaan toistuvasti ja pitkällä aikavälillä yhteistoiminnan ehdoista ja selvitetään kiistoja sekä neuvotellaan muuttuneiden olosuhteiden vaikutuksesta yhteistyöhön. Kuluja syntyy myös vakuutettaessa yhteistyökumppanille toistuvasti, että toiminta etenee sovitulla tavalla. Transaktion kustannukset pitävät sisällään myös tappiot, joita syntyy ryhmän tehottomuudesta, sen tekemistä huonoista päätöksistä, suunnittelusta ja järjestelyistä sekä epätäydellisistä sopimusten toimeenpanoista. (Milgrom & Roberts 1990.)

Transaktion kustannusten lisääntymiseen case sosiaalipäivystyksessä vaikuttivat:

- kehittämisen fragmentoituminen
- sopimusneuvotteluiden pitkä kesto
- ratkaisujen siirtäminen
- koulutuksen kohdentumisen ongelmat
- serialistinen rakenteen kehittäminen
- moninkertaisten palvelujärjestelmien luominen
- ”juuttuminen” yksityiskohtiin.

Kehittämistyön fragmentoituminen

Puolustautumisen eri muodot (asianajaminen, tukiryhmien muodostaminen) ja sooloilu johtivat kehittämistyön fragmentoitumiseen, hajaantumiseen, mikä johti transaktion kustannusten lisääntymiseen. Se ilmeni sekä esimiesten ja työntekijöiden tekemän kehittämistyön erilleen suuntautumisena sekä entistä useampien alueellisten foorumeiden luomisena kehittämistehtävän ympärille.

Tällä seikalla oli kaksi negatiivista seurausta kehittämistyölle ja alueelliselle yhteistyölle. Hajaantuminen ensinnäkin esti luottamuksen muodostamiselle edellytyksenä olevan yhteisen merkityksenmuodostamisen (Hardy, Phillips & Lawrence 2000, 79). Ääritapauksissa esimiehet kehittivät palvelua omasta näkökulmastaan omissa kokouksissaan ja työntekijät taas eri näkökulmasta omissaan. Tämänkaltaisen kehittämistyö oli altis tiedonkulun katkoksille sekä eri ryhmien välisille ristiriidoille. Toiseksi fragmentoitunut kehittämistyö on toiminnallisesti tehotonta.

Case sosiaalipäivystyksessä toiminnallinen tehottomuus ilmeni, kun samaa kehittämistehtävää käsiteltiin toistuvasti useilla erilaisilla foorumeilla ilman konkreettista tavoitetta sen edistämiseksi. Hyvin usein samat verkoston jäsenet osallistuvat näille foorumeille, minkä heijastevaikutus kustannuksiin muodostuu kehittämiseen käytetystä työajasta. Case sosiaalipäivystyksessä yhdellä alueella työntekijät käyttivät kehittämistyöhön suunniteltuja koulutuksia ja työnohjauksia etujensa ajamiseen vetoamalla ulkopuolisten kouluttajien tukeen sen sijaan, että ratkaisuja olisi pyritty työstämään yhdessä esimiesten kanssa. Toiminnallinen tehottomuus muodostui panostuksesta tehtävään, joka ei edistänyt seudullisen palvelun sisällön kehittämistä. Tehottomuutta lisäsi entisestään yhden

henkilöstöryhmän edunvalvontakysymysten käsittely foorumeilla, jotka oli tarkoitettu laaja-alaisesti alueellisen verkoston jäsenille tukemaan yhteistä merkityksenmuodostamista (ns. seudulliset koulutukset).

Sopimusneuvotteluiden pitkä kesto

Transaktion kustannuksia lisäsi myös sopimusneuvotteluiden pitkä kesto. Epäluottamuksella oli kielteinen vaikutus seudullisten sopimusten syntyyn. Sektorijohtajien päätöksenteon viivyttelyn ja yksittäisen kunnan oman edun ajamisen johdosta sopimusneuvottelut pitkittyivät. Käytännössä se merkitsi toistuvia tuloksettomia neuvotteluita sopimusasioista. Esimerkiksi Etelä-Kymenlaaksossa seudullisten sopimusten suunnittelusta niiden hyväksymiseen aikaa kului noin vuoden verran.

Sopimusneuvotteluiden pitkäkestoisuus johtui seutukunnan kuntien edustajien erilaisista intresseistä, mikä heijastui sopimuspaperin laadintaan. Kuntien sektorijohtajat kävivät kokous kokoukselta läpi sopimusluonnoksia, joihin haluttiin lisätä tarkennuksia tai poistaa joitain sanamuotoja. Sopimukseen lisättiin loppuvaiheessa vielä kohdat, joilla sovittiin riita-asioiden ratkaisuihin sekä oikeuksista sopimuksen irtisanomiseen.

Sopimusluonnosten sanamuotojen toistuva muuttaminen lisäsi transaktion kustannuksia, jotka muodostuivat ensinnäkin sektorijohtajien käyttämästä työajasta. Sen lisäksi välillisiä kustannuksia syntyi työajasta, jonka projektihenkilöstö käytti yhteistyön koordinointiin, kokousvalmisteluihin ja uusien sopimusluonnosten puhtaaksi kirjoittamiseen. Edelleen kustannuksia lisäsi työaika, jonka kuntien viranomaistahot käyttivät kunnallisten sopimusluonnosten tarkastamiseen eri vaiheissa.

Päätöksenteon viivyttely

Transaktion kustannuksia lisäsi myös päätöksenteon viivyttely. Päätöksenteon viivyttely johti siihen, että alueellisessa kehittämishankkeessa näkyvien ongelmien ratkaisuja siirrettiin kerta toisensa jälkeen. Näin kehittämistyöhön muodostui eräänlaisia kesto-

ongelmia, joiden käsittelyyn palattiin yhä uudelleen, sillä ongelmat eivät poistuneet viivyttelyn myötä. Viivyttely ongelman ratkaisukeinona oli kuvainnollisesti yhtä tehokasta kuin ”*korkin poistaminen vedestä painamalla se pinnan alle. Taatusti nousee uudelleen pintaan*” (tutkijan kenttämuistiinpanot sosiaalijohdon kokouksesta, jossa päätöstä lykättiin uudelleen noin vuoden odottelun jälkeen).

Tämä loi kehittämishankkeeseen toiminnallista tehottomuutta, sillä samojen asioiden tulokseton käsittely vei huomiota ja aikaa muilta asioilta. Esimerkkinä voidaan tarkastella ratkaisujen siirtämistä seudullisen takapäivystyksen luomisesta yhdelle alueelle. Takapäivystyksen toimimattomuus aiheutti ongelmia asiakasprosessin hoitamisessa toistuvasti, ja kuntien erikseen järjestämä päivystys osoittautui kalliiksi. Asiaa käsiteltiin ensimmäisen kerran seudun sosiaalijohtajien kokouksessa 18.3.2004. Ratkaisua siirrettiin aina kokouksesta toiseen siten, että asiassa ei päästy ratkaisuun hankkeen päättymiseen mennessä 31.12.2006, lähes kolmen vuoden aikana. Naapurialueella samaan aikaan esille tullut ongelma ratkaistiin muutaman kuukauden sisällä.

Edellä kuvatussa tapauksessa transaktion kustannuksia lisäsi vielä sopimusluonnosten teettäminen asiakastyöntekijöiden pienryhmillä. Esimiesten määräyksestä heidän tehtäväkseen muodostui ehdotuksen laatiminen seudun sosiaalijohtajien kokoukseen sopimuksesta yksityiskohtineen yhteisen takapäivystyksen järjestämiseksi. Sopimusluonnosta muutettiin myös tässä yhteydessä useaan kertaan, minkä lisäksi työ edellytti ajallista ja sisällöllistä paneutumista muutoin työnkuvaan kuulumattomaan sopimustekniikkaan ja jossain määrin myös juridiikkaan.

Koulutuksen kohdentumisen ongelmat

Koulutuksen kohdentumisen ongelmat lisäsivät myös transaktion kustannuksia, mikä johtui päätöksenteon viivästyttämisestä, osallistumattomuudesta ja sitoutumattomuudesta. Ne muodostuivat koulutuksen kohdentamisesta väärille henkilöille tai vääränä ajankohtana, mikä johti koulutusteemojen toistamisen tarpeeseen.

Hankkeessa toteutettiin ennakkosuunnitelman mukaisena aikana koulutukset, jotka oli suunniteltu seudullisessa palvelussa työskentelemään tuleville toimijoille. Ajallisesti ratkaisu oli toimiva, sillä se oli yhteneväinen seudullisten

palveluiden kokeiluiden käynnistymisen kanssa. Päätöksenteon viivästymisen johdosta koulutusten ajankohtana oli epäselvää, ketkä tulevat toimimaan päivystystehtävissä. Koulutukset suunnattiin näin yksittäisellä alueella lähes kaikille vapaaehtoisena mahdollisuutena. Suuri joukko henkilöstöstä jäi osallistumatta koulutuksiin, ja sitoutumattomat toimijat saattoivat käydä seuraamassa opintokokonaisuuden yhden osion. Henkilöstön satunnainen osallistuminen koulutustilaisuuksiin sai aikaan koulutuksen tehottomuutta.

Toiminnallinen tehottomuus muodostui koulutuksen kohdentumisesta osittain myös ns. väärille ihmisille, toimijoille, joilla oli hyvin vähäinen yhteys kehitettävään palveluun. Avaintoimijat jäivät vaille koulutusta, mikä heijastui tarpeena järjestää samansisältöinen koulutus uudelleen kahden vuoden kuluttua. Tehottomuus siirtyi osittain myös tähän koulutukseen, sillä siihen osallistui samoja toimijoita kuin ensimmäiselläkin kerralla.

Kouluttaja-työnohjaajan loppuraportti v. 2006

Suurin ongelma oli osallistujien suuri vaihtuvuus etenkin Lappeenrannassa ja Kotkassa. Osallistujat olisi pitänyt miettiä alussa tarkemmin ja kutsua laajemmin mukaan etenkin sosiaalitoimen johtotason henkilöitä. Ongelmallista oli myös se, että varsinaisesti sosiaalipäivystyksessä työskentelevät henkilöt tulivat vasta myöhäisessä vaiheessa mukaan prosessiin

Rakenteen seriaalinen kehittäminen

Case sosiaalipäivystyksessä seudullisen palvelun yhteistyörakenteen seriaalisen kehittäminen, kehittämistoimien kohdistaminen vähitellen yhteen osaan kerrallaan, johti transaktion kustannusten lisääntymiseen. Taustalla ilmeni sektorijohdon päätöksenteon viivyttely takapäivystyksen järjestämistä ja palkkausta koskevissa asioissa. Esimerkiksi Pohjois- ja Etelä-Kymenlaaksossa se tapahtui kohdistamalla huomio ensin niin sanottuun etupäivystyksen kehittämiseen. Päätöksen johdosta alueelle luotiin kattavat ensi linjan päivystyspalvelut poliisilaitoksilla työskentelevien palvelu- ja sosiaaliohjaajien työskentelyn sekä lastensuojeluyksikössä toimivan viranomaispuhelimien avaamisen myötä. Palvelukokonaisuudesta jätettiin myöhemmin ratkaistavaksi seudullisen yhteistyön keskeisenä motiivina ollut ongelma: toimivaltaisten sosiaaliviranomaisten työpanoksen kattava saatavuus kiireellisiin asiakastilanteisiin.

Kehittämistyön myötä etupäivystyksen volyyymi kasvoi paitsi palvelun ajallisen myös toiminnallisen laajentamisen myötä. Sitä edesauttoi työntekijöiden aktiivinen työskentely ja tiedottaminen yksikön palveluista yhteistyötä tekeville viranomaistahoille. Volyymin kasvu näkyi asiakastapausten hoidon määrän kasvuna päivystysyksiköissä. Se aiheutti kuitenkin toiminnallisia ongelmia yhteistyössä ympäristökuntien kanssa. Palvelujärjestelmän muut osat eivät pystyneet reagoimaan volyymin kasvuun, sillä sen edellyttämää takapäivystystä ei ollut järjestetty yhtä poikkeusta lukuun ottamatta kattavasti saati sitten seudullisesti. Volyymin kasvu koettiin kunnissa ongelmana, joka aiheutti jatkuvaa sovittelua ja paikoitellen yhteentörmäyksiä muiden toimijoiden kanssa.

Moninkertaisen palvelujärjestelmän luominen

Rakenteen serialistisen kehittämisen ongelmien ratkaisu lisäsi edelleen transaktion kustannuksia. Ne aiheutuivat ongelmatilanteiden käsittelystä useilla alueellisilla foorumeilla ja johtivat myös yhdellä alueella kokonaisuudessaan sekä toisen alueen yhdessä kunnassa moninkertaisen palvelujärjestelmän luomiseen.

Pienessä kehyskunnassa sektorijohtaja ja asiakastyöntekijät päätyivät ongelmatilanteiden ratkaisemiseksi sopimukseen, jonka mukaisesti kunnan toimivaltaiset sosiaalityöntekijät päivystivät puhelimen tavoitettavissa (ns. varallaolopäivystys) vuorotellen mahdollisten etupäivystäjien yhteydenottojen varalta. Kunnan työntekijöille maksettiin erillisissä varallaolosta ja korvattiin aktiivistyön aiheuttamat kustannukset. Tällaisen oman päivystysringin luominen olisi yksin riittänyt vastaamaan kaikkiin päivystysaikaisten asioiden hoitoon, ilman erillistä etupäivystystä. Järjestelyn myötä kuntaan oli luotu kaksinkertainen päivystysjärjestelmä, jolloin transaktion kustannuksia muodostivat paitsi etupäivystyksen kehittämiseen ja yhteistyöhön liittyvät asiat, myös oman kunnan ns. takapäivystykseen liittyvä yhteistyö sekä työntekijöille maksettavat korvaukset. Päivystystyö myös vei voimavaroja muun työn tekemisestä.

Haastattelu 6/2005

Sosiaalijohtaja: [lyhennetty] Ja itse asiassa nythän me ollaan menty sitten tässä tän hankkeen myötä tämmöseen ihan ulkopuoliseen tilanteeseen, elikkä nyt meillä on päivytyškännykkä, joka on sellanen numero, että siihen ei pysty kukaan muu soittamaan tai sitä numeroa ei tiedä ketkään muut kun nää sosiaalipäivystäjät ja hätäkeskus. Ja meidän sosiaalilyöntekijät vuoroviikoin, heitä on siis kolme henkilöä, niin kuljettaa sitä kännykkää mukana ja ovat sillä lailla varalla. Ja helle maksetaan siitä sitten, ei ihan varallaolokompensatioo virkaehtosopimuksen mukaan, mutta erillinen kompensatio, joka tietyllä tavalla nyt vastaa sitä tilannetta, että me ikään kuin yksin pyöritettäs jotenkin tätä kuitenkin omana toimintana. Et jotenkin semmosta järkipäivystämistä tähän on syytä saada, koska tää sitoo ihmisiä nyt tällä hetkellä ihan liikaa.

Etelä-Kymenlaaksossa päädyttiin kaksinkertaisen takapäivystysjärjestelmän kehittämiseen. Seudulliset takapäivystäjät toimivat etupäivystyksen tukena muutamana tuntina (4–8) viikossa, minkä ajan ulkopuolella kukin kunta sosiaalialan esimiesten toimesta vastasi itse takapäivystyksestä. Yksi kehittämishankkeen alkuperäisistä tavoitteista oli, että yksittäisten kuntien sosiaalialan esimiesten päivytystavastuu kevenisi ja tavoitettavuus paransi seudullisen yhteistyön myötä. Tähän tuotettiin näin varsin rajallinen ratkaisu. Kuitenkin ratkaisun myötä seudulliseen työhön osallistui nyt aiempaa suurempi joukko toimijoita, joiden erilliskorvausten, kouluttamisen ja työnohjauksen myötä syntyi myös uusia kustannuksia.

Juuttuminen yksityiskohtiin

Puolustautuminen ja päätöksenteon viivyttely serialistisen rakenteen kehittämiseen liittyvänä johti case sosiaalipäivystyksessä kehittämistyön etenemisen hidastumiseen, mikä lisäsi transaktion kustannuksia. Kehittämistyön juuttuminen yksityiskohtiin ilmeni huomion kohdistamisena palvelujärjestelmän kokonaisuuden kannalta hyvin pieneen osatekijään toistuvasti uudelleen. Kahdella alueella käytettiin runsaasti aikaa usean vuoden ajan perusteluiden löytämiseen kattavan seudullisen takapäivystyksen luomiseksi osaksi seudullista palvelua. Asiaa käsiteltiin kaikilla alueellisilla foorumeilla, työntekijät keräsivät tietoa asiakastyöstä tukemaan perusteluita, tutkija analysoi tarvetta erilaisia aineistolähteitä hyödyntämällä. Toiminnan kokonaisuuden kannalta kyse oli kuitenkin vähäisestä tekijästä tai yksityiskohdasta. Esimerkiksi Etelä-Kymenlaaksossa tehty vuoden mittainen seuranta osoitti, että vuodessa 51 asiakastapauksessa tarvittiin takapäivystäjän työpanosta. Yksityiskohtaan juuttuminen vei resursseja, kokonaisuuden tai palvelun volyymin kannalta tärkeämpien asioiden kehittämiseltä.

Kokeiluajana ja todennäköisesti myös hankeajan jälkeen päivystysjärjestelmän ratkaisemattomuus heijastui henkilöstön tyytymättömyytenä epävarmaa tilannetta ja päivystystyön jatkuvuutta kohtaan. Kaikki nämä yhdessä ehkäisivät keskittymisen palvelun sisällölliseen kehittämiseen. Se tuli esille muun muassa sisällöllisen kouluttajan laatimassa arviointiraportissa.

Yhteenvetoa koulutuskokemuksista Kaakkois-Suomen sosiaalipäivystyshankkeessa 2004–2005 [lyhennetty]

Koulutuksen näkökulmasta tulee esille seuraavia asioita: sosiaalipäivystäjille on hyvä olla pienimuotoinen alkukoulutus sen jälkeen kun työn tekeminen on ensin organisoitu. Koulutukselle kohdistuu siihen kuulumattomia kysymyksiä organisoinnin ollessa kesken tai puutteellinen. Kouluttajalla ei ole valtaa eikä vastuuta puuttua näihin kysymyksiin. [lyhennetty]Kotkassa 9.3.06 [nimi]

PALVELUN LAADUKAS KEHITTÄMINEN

Luottamuksen positiiviset vaikutukset johtivat seudullisen palvelun laadukkaaseen, korkealaatuiseen kehittämiseen. Korkea laatu muodostui:

- oppimisesta
- kokonaisvaltaisesta kehittämisestä
- yhteistyökäytäntöjen kehittämisestä
- palvelun sisällöllisestä kehittämisestä.

Oppiminen

Oppimisen tärkeys innovaatioiden tuottajana on nostettu keskeiseksi tekijäksi alueellisen kilpailukyvyn säilyttämisessä (mm. Conceição, Heitor & Lundvall 2003, Capello 1999, Lorenzen 2001). Innovaatioiden tuottaminen on ymmärretty sosiaalisesti interaktiivisina ja alueellisesti muodostuneina oppimisprosesseina, joita ei voida ymmärtää niiden instituutionalisesta ja kulttuurisesta kontekstista irrallaan (mm. Lundvall 1992). Vaikka innovaatioiden tutkimus on pääsääntöisesti suuntautunut teknologiaan (mm. Lorenzen 2001), yhdeksi alueen kilpailukyvyn tunnusmerkiksi on nimetty myös sen kyky ylläpitää ja kehittää paikallisten asukkaiden elämänlaatua esimerkiksi palveluihin, koulutukseen tai ympäristöön fokuoimalla (Sotarauta & Linnamaa 1997, 62, Sotarauta 2001).

Case sosiaalipäivystyksessä tietyn tyyppinen luottamuskäyttäytyminen edisti oppimista alueellisen verkoston toimijoiden välillä. Tämänkaltaista luottamuskäyttäytymistä oli luottamusta ilmentävä osallistuminen (vapaaehtoisuus ja aktiivisuus), sitoutuminen (vastuun kantaminen, pitkäjänteinen kehittäminen, työskentely yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi ja motivaatio) sekä luottamukseen perustuva tietojen tuottaminen (aktiivinen tiedon kerääminen ja kollektiivinen uuden tiedon konstruointi). Sen sijaan oppimista ehkäisi osallistumattomuus, vetäytyminen, puolustautuminen (portinvartiointi, asian ajaminen), tietojen pantaaminen ja vääristely, sooloilu ja viivyttely päätöksenteossa sekä kykenemättömyys objektiiviseen arviointiin (sokeutuminen).

Oppiminen ilmeni esimerkiksi seudullisten palveluiden mallien suunnittelun yhteydessä. Esimerkiksi Etelä-Karjalassa mallin suunnittelu muodostui avoimeksi prosessiksi, jossa lopputulokseen vaikuttivat yksittäisten henkilöiden asemasta laajasti verkoston jäsenten yhteinen tiedon tuottaminen. Kaikki jäsenet osallistui-
vat suunnitteluun kommentoimalla tai tekemällä täydentäviä ehdotuksia kaikkien saatavilla oleviin työversioihin. Sähköpostin käyttö mahdollisti hajallaan olevien toimijoiden osallistumisen suunnittelutyöhön. Luottamus ryhmää kohtaan tuki mallia koskevaa vapaata ideoiden tuottamista ja myös niiden vastaanottamista osaksi kehittämistyötä ilman huolta ideoiden varastamisesta tai kritisoinnista.

Haastattelu 3/2005

Tutkija: Miten se malli sitten oikein muodostui?

Sosiaaliryöntekijä: Sitä ideoitiin yhdessä, kai kaikki. Joku huomasi, että toi voisi olla hyvä tossa, ja sitten vaan sitä jatkettiin siitä kehitteylyä.... Kai se sitte kuitenkin vaikutti eniten se, ettei se ollut kenekään malli. Ettei siitä tullut Liisan [pseudonyymi] malli vaan että se oli kaikkien yhteinen. Jotenkin sitä yritti myös varoa, ettei sille tulisi sellasta kielteistä leimaa, että se on jonkun oma juttu.

Inkpen ja Currall (2004) ovat aiemmin todenneet luottamuksen tukevan oppimista. Tutkijat esittävät, että luottamus yhdessä kumppanin kanssa muodostettujen tavoitteiden kanssa luovat ilmaston, joka muokkaa partnereiden vuorovaikutusta. Tämänkaltaisen vuorovaikutusilmasto johtaa arvioihin kontrollin luonteesta ja tarpeesta yhteistyön käynnistyessä. Yhteistyösuhteen alussa kumppanit todennäköisesti turvautuvat formaaliin kontrolliin, mutta vähitellen luottamusilmaston vahvistuessa oppimisesta muodostuu keskeinen prosessi kehittyvässä kumppanuussuhteessa.

Kontaktipintojen luominen eri näkökulmia edustavien toimijoiden välille vaikutti todennäköisesti positiivisesti oppimista edistävän luottamuksen muodostamiseen. Tutkimukset puoltavat myös säännöllisesti tapahtuvaa vuorovaikutusta toimijoiden välisen yhteistyön edistäjänä. Mitä enemmän kontaktipintoja yhteistyön osapuolilla on, sitä paremmin toisen käyttäytymisen ymmärtäminen ja ennakointi onnistuu (Sheppard & Tuchinsky 1996, 145). Kasvokkain tapahtuvan vuorovaikutuksen on todettu tukevan luottamukseen muodostamista, mikä edelleen edistää jaettujen merkitysten muodostamista (Hardy, Phillips & Lawrence 2000, 79). Se voi edelleen luoda olosuhteita hiljaisen tiedon (Polanyi 1966, Nonaka & Takeuchi 1995) eksplikointiin, mikä edelleen voi johtaa kollektiiviseen oppimiseen ja uuden tiedon konstruointiin.

Kokonaisvaltainen kehittäminen

Palvelun kehittämisen korkealle laadulle loi edellytyksiä myös sektorijohdon päätöksenteko (riskin otto, nopeus), mikä mahdollisti palvelurakenteen kokonaisvaltaisen kehittämisen. Palvelurakenteeseen liittyneiden ongelmien ratkaisut kehittämisprosessin alkuvaiheessa edistivät palvelun sisällön kehittämistä ja kollektiivista oppimisprosessia jaetuilla alueellisilla foorumeilla yli sektori- ja organisaatorajojen (ks. Lawson & Lorenz 1999, Lambert 1999). Case sosiaalipäivystyksessä kokonaisvaltaisuus muodostui siitä, että kehittämistä tarkasteltiin asiakasprosessin kokonaisuuden näkökulmasta. Kehittämisessä pyrittiin ottamaan huomioon laaja-alaisesti seikkoja, jotka takasivat palveluketjujen saumattoman sujuvuuden eri tilanteissa asiakasprosessin alusta loppuun saakka.

Haastattelu 5/2005

Sosiaalijohtaja 15: Me ollaan niinku joka kerta sit aina uudentyyppises tilanteessa, me ollaan heti käytetty niit oppimisprosessina ja niinku todettu, että okei, sosiaalipäivystyksen rooli tällasessa tilanteessa on tää, mikä on poliisin rooli, mikä on sosiaalityön rooli, pitääkö päivystyksen tulla apuun vai eikö pidä.

Yhteistyökäytäntöjen kehittäminen

Case sosiaalipäivystyksessä kokonaisvaltaiseen kehittämiseen asiakasprosessin näkökulmasta yhdistyi yhteistoimintakäytäntöjen kehittäminen. Osana asiakasprosesseja tärkeänä näyttäytyi sen tunnistaminen, keiden alueellisten toimijoiden

kanssa yhteistyötä on tehtävä seudullisen palvelun asiakastilanteissa. Verkoston jäsenet kehittivät tunnistamisen pohjalta erilaisia yhteistyökäytäntöjä tukemaan eri viranomaistahojen ja ammattiryhmien välistä yhteistyötä. Kehittämistyö suuntautui seudullisen palvelun ja alueellisten toimijoiden yhteistyöhön (mm. hätäkeskus, poliisi, seudun kunnat, tulli, rajavartiolaitos, pelastustoimi, sairaankuljetus, erikoissairaanhoido, 3. sektori) sekä kunnan sisäiseen yhteistyöhön mallissa, jossa päävastuu seudullisen palvelun tuottamisesta oli yhdellä kunnalla (mm. sosiaalityön palvelut, mielenterveys- ja päihdetyö, vanhustenhuolto, terveydenhoito).

Toimintakäytäntöjen kehittäminen tapahtui yhteisissä koulutuksissa, työnohjauksissa ja kokouksissa. Sen lisäksi asiakastyöntekijät loivat yhdessä alueellisten toimijoiden kanssa konkreettisia ohjeita ohjaamaan yhteistyön käytäntöjä. Osa yhteistyökäytännöistä kohdistui yhteisten foorumeiden luomiseen. Niitä olivat säännöllisesti toistuvat, kasvokkain tapahtuvaan vuorovaikutukseen perustuvat kokoukset, joita järjestämällä pyrittiin muun muassa tiedonkulun takaamiseen eri viranomaistahojen ja ammattiryhmien välillä. Lisäksi seudullisen palvelun työntekijät kehittivät palautejärjestelmiä, joiden avulla verkoston jäsenet pyrkivät tukemaan yhteistyökäytäntöjen toimivuuden arviointia myös jatkossa.

Kouluttaja-työnohjaajan loppuraportti v. 2006

Kouvolan ja Lappeenrannan mallien käytännöt saatiin toimiviksi ja pystyttiin merkittäväällä tavalla tukemaan sosiaalipäivystykseen valittujen työntekijöiden ammattitaidon kehittymistä. Kotkan seudulla onnistuttiin valmentamaan joukko uusia takapäivystäjiä, sopimaan yhteisistä käytännöistä sekä kehittämään Villa Jensenin ja takapäivystäjien yhteistyötä.

Sisällöllinen kehittäminen

Case sosiaalipäivystyksessä yhteistyökäytäntöjen kehittäminen kohdistui myös seudullista sosiaalipäivystystyötä tekevien työntekijöiden väliseen yhteistyöhön. Se oli kiinteästi yhteydessä palvelun sisällölliseen kehittämiseen. Sisällöllisessä kehittämisessä huomio kohdistui muun muassa asiakkaan avun tarpeen tunnistamiseen, päivystysaikaisen toiminnan työmenetelmien kehittämiseen ja kiireellisyysarviointiin sosiaalityön näkökulmasta.

Sisällöllinen kehittäminen suuntautui kehitettävän ilmiön substanssiin, ydinasioihin. Sille vaihtoehtoinen ääripää kehittämistyössä muodostui keskittyminen pääasiassa yhteistyön rakenteiden kehittämiseen. Sisällöllisiin asioihin keskittyminen mahdollisti kehittämistyön muodostumisen todelliseksi uudistamisprojektiksi, jossa toimijat konstruivat olemassa olevaa tietoa uudelleen sekä luovat ja ottavat käyttöön sen perusteella uusia toimintakäytäntöjä (ks. Asheim 2003, 164).

Sisällön kehittämiseen keskittyneessä laadukkaassa kehittämistyössä keskustelua ei leimannut taloudellisiin tai henkilöstöresursseihin liittyvien rajoitusten korostaminen. Huomio ei kohdistunut rajoituksiin ja yhteistyön reunaehtoihin, vaan yhteistyössä keskityttiin ydinasioihin, miksi ja miten yhteistyötä tehdään. Tämänkaltaisen keskustelu luo tilaa luovan jännitteen ilmenemiselle ja innostuneelle kehittämistyölle (Sotarauta ja Lakso 2000), kun toimijat eivät linnoittautuneet olemassa olevien rajoitusten tai ”puolustusasemien” taakse. Sisällöllinen kehittäminen kohdistui alueella tehtävän yhteistyön ydinasioihin toimijoiden pohtiessa ydinkysymyksiä, joissa kyseenalaistettiin olemassa olevat ja perinteiset toimintamallit ja suunnattiin yhteistyö uusien ratkaisuiden luomiseen. Case sosiaalipäivystyksessä tämä kehittämistyö johti uudenlaisen palvelujärjestelmän luomiseen, uusien työmenetelmien kehittämiseen sekä kehitetyn toiminnan arviointi- ja dokumentointivälineiden kehittämiseen tukemaan sisällön kehittämisen jatkuvaa seuranta.

5.4 SUUNTAVIIVOJA ALUEELLISEN LUOTTAMUKSEN TEORIALLE

Case sosiaalipäivystyksen tutkimuksen tulokset johtavat luottamuksen käsitteellistämiseen uudelleen aineistolähtöisen analyysin pohjalta. Näin muodostettu luottamuksen käsite eroaa monin osin useiden tutkijoiden tekemistä määritelmistä. Selkeitä yhtymäkohtia aikaisempiin teorioihin on tunnistettavissa, mikä taasen perustuu luottamuksen teorioihin tukeutumiseen tutkimuksen aikana käsitteenmuodostamisen yhteydessä. Luottamuksen käsitettä ei ole sidottu yhteiskunnan historialliseen muutokseen vaan erottelu on ensisijaisesti analyttinen (vrt. Seligman 1997; Ilmonen 2000). Aineistolähtöinen luottamuksen käsite rakentuu

määrittelyille luottamuksen ja epäluottamuksen välisestä suhteesta, luottamuksen ja vallankäytön välisen suhteen määrittelystä, luottamuksen kohteiden ja lähteiden sekä seurausten erottelusta.

TAULUKKO 9. Luottamuksen käsite alueellisessa yhteistyössä

OSATEKIJÄ	MÄÄRITELMÄ
Luottamus-epäluottamus	Saman ilmiön ääripäitä
Vallankäyttö ja luottamus	Luottamuksen/epäluottamuksen lähde, potentiaalinen luottamuskäyttäytymisen ilmentymä
Luottamuksen kohteet	Mihin luotetaan: Sosiaalisen vuorovaikutuksen osapuolet Abstraktit ilmiöt
Luottamuksen lähteet	Mihin luottamus perustuu: mm. odotukset, kokemukset tunnistaminen
Luottamuksen seuraukset	
• Luottamuskäyttäytyminen	Luottamuksen vaikutuksia välittävä ”mekanismi”
• Luottamuksen prosessuaalisuus	Luottamuksen muuttuva luonne Luottamuksen spatiaalinen siirtyminen
• Luottamuksen vaikutukset	Transaktion kustannukset Kehittämistyön laatu

Luottamus alueellisessa yhteistyössä pitää sisällään emotionaalisen, kognitiivisen ja käyttäytymisen ulottuvuuden. Samaan näkökulmaan ovat päätyneet sosiaalipsykologian näkökulmasta muun muassa Lewis ja Weigert (1985, 969–976), joiden mukaan luottamuksen kompleksisuutta ilmiönä selittää sen moniulotteisuus. Kognitiiviset prosessit mahdollistavat ihmiselle päättelyn ja todisteiden hyödyntämisen päättäessään, kehen luottaa missä asioissa ja olosuhteissa. Emotionaalinen pohja liittyy irrationaaliseen ja emotionaaliseen perustaan, jolle luottamus rakentuu. Käyttäytymisen ulottuvuus tuo toiminnan tason luottamuksen tarkasteluun, mikä kytkee luottamuksen emotionaalisella ja kognitiivisella tasolla tehdyt ratkaisut enemmän tai vähemmän näkyviin seurauksiin. (Ks. Blomqvist 1995.)

Alueellisessa viranomaisten välisessä yhteistyössä luottamuksen emotionaalinen ulottuvuus näyttäytyy erityisesti tilanteissa, joissa yhteistyökumppani on koettu epäluotettavaksi esimerkiksi epäoikeudenmukaisen kohtelun johdosta.

Yhteistyön ammatillisuudesta ja virallisesta asemasta johtuen luottamusta koskevat päätökset tehdään kognitiivisella ulottuvuudella, rationaalisin perustein. Julkisen sektorin yhteistyössä epäluottamus ei johda kumppanuussuhteiden tai yhteistyön päättymiseen. Eri ammattiryhmien edustajien on jatkettava yhteistyötä, sillä sitä säätelee erityisesti tässä tutkimuksessa esille tulevan tapauksen myötä lainsäädäntö esimerkiksi lastensuojelun osalta. Samoin kuntien on jatkettava keskinäistä yhteistyötä epäluottamuksesta huolimatta jo yksinomaan kuntayhtymien palveluiden ja viranomaisten yhteistoiminta-alueiden päällekkäisyydestä johtuvien tehtävien vuoksi. Edelleen työntekijät eivät todennäköisesti irtisanoudu työnantajan palveluksesta ainakaan suuressa mittakaavassa, vaikka he kokisivatkin työnantajansa tai esimiehensä epäluotettavaksi.

Alueellisessa yhteistyössä koetun ja/tai tunnetun epäluottamuksen/luottamuksen siirtyminen käyttäytymiseen vaikuttaa tutkimusaineiston perusteella perustuvan suurelta osin rationaaliseen laskelmointiin. Tässä tutkimuksessa se ei tarkoita yksinomaan oman hyödyn maksimointia (vrt. Coleman 1988) vaan pyrkimystä vaikuttaa käyttäytymisellä yhteistyön lopputulokseen siten, että itselle aiheutuvat kielteiset seuraukset jäävät mahdollisimman pieniksi eivätkä johda esimerkiksi sopimusrikkomuksista aiheutuviin sanktioihin tai työsuhteen purkamiseen. Palaan käyttäytymisen ulottuvuuteen uudelleen luottamuksen vaikutusmekanismien käsitteellistämisen yhteydessä.

Tässä tutkimuksessa luottamus ja epäluottamus on käsitteellistetty saman ilmiön ääripäiksi (Ullmann-Margalit 2004). Näkökulma poikkeaa esimerkiksi Luhmannin (1979) tulkinnasta, jonka mukaan vallankäyttö on vaihtoehtoinen sosiaalinen mekanismi luottamukselle. Tässä tutkimuksessa luottamuksella ja vallankäytöllä tunnistetaan selkeä yhteys toisiinsa, mutta ne nähdään erillisinä ilmiöinä. Vallankäytössä nähdään olevan kyse luottamuskäyttäytymisestä. Luottamus ja epäluottamus käsitteellistetään monimuotoisena useasta eri tekijästä rakentuvana ilmiönä. Tällöin esimerkiksi yhteistyökumppaniin saatetaan luottaa jonkin tekijän kohdalla ja vastaavasti toisen tekijän kohdalla hänet saatetaan kokea epäluotettavaksi. Tämän näkökulman mukaan luottamusmuuttujan Likert-asteikolliseen kysymykseen esimerkiksi yhteistyökumppanin tai päättäjän luotettavuudesta ei voida antaa yksiselitteistä vastausta. Luottamuksen ja epäluottamuksen

käsitteellistäminen saman ilmiön ääripäiksi ei pidä sisällään implisiittistä näkemystä siitä, että luottamuksella on yksinomaan positiivisia ja epäluottamuksella yksinomaan negatiivisia vaikutuksia (vrt. mm. Bhattacharya, Devinney & Pillutla 1998). Näkökulma jättää avoimeksi mahdollisuuden, jossa luottamus voi osoitautua alueelliselle yhteistyölle myös kielteiseksi ilmiöksi ja sen haasteeksi (ks. Baier 1994, 95; Putnam 1993, 104–114; Portes & Sensenbrenner 1993).

Luottamuksen käsitteellistäminen on usein perustunut erilaisten luottamuksen muotojen erotteluun. Tässä tutkimuksessa luottamuksen muotojen sijaan tehdään erottelua luottamuksen kohteiden välillä. Näin kyse on niiden seikkojen ja tekijöiden erottelusta, joihin alueelliset toimijat luottavat tai eivät luota kehittämissankkeen aikana. Lähtökohtana tässä käsitteenmuodostamisen osassa on ollut Sydown (2000) teoreettinen tulkinta, jossa on eroteltu toisistaan luottamuksen lähteet ja kohteet. Kovalainen ja Österberg (2000, 76) ovat todenneet, että Baierin teoriassa keskeiseksi elementiksi nousee luottamuksen kohteellisuuden käsite. Kyseinen määritelmä luottamuksen kohteesta tosin poikkeaa suuresti tässä tutkimuksessa tekemästäni määritelmästä. Se, mitä olen nimittänyt alueellisen luottamuksen kohteeksi, Baier nimittää luottamussuhteen osapuoliksi (mm. henkilöt, instituutiot). Baierin edustaman näkemyksen mukaan luottamuksen kohde on asia, henkilö tai idea, jota itse pitää tärkeänä. Luottamus rakentuu luottamussuhteen osapuolten vuorovaikutuksessa, jossa yksilö antaa luottamussuhteen osapuolen huolehtia tästä itselle tärkeästä kohteesta. (Baier 1994.)

Luottamuksen muotoja tarkastelevan keskustelun myötä tulee esille myös erottelu luottamuksen ja luottavaisuuden käsitteiden kanssa. Esimerkiksi Seligmanin (1997) tulkinnassa luottamuksesta on kyse hänen mukaansa toimittaessa tilanteissa, joissa vastapuolen käyttäytymistä tai seurauksia ei voi ennustaa (Seligman 2000, 48.). Luottavaisuus sen sijaan yhdistyy odotettuihin seuraamuksiin. Historiallisen tarkastelun myötä Seligman liittää luottamuksen käsitteen henkilöiden välisen vuorovaikutuksen ja luottavaisuuden käsitteen instituutioiden yhteyteen. Tässä tutkimuksessa ei tehdä erottelua luottamuksen ja luottavaisuuden kanssa. Luottamus pitää sisällään esimerkiksi luottavaisuuden vuorovaikutuksen tai toimenpiteiden positiivista lopputulosta kohtaan. Luottamuksen kohteita tarkastellaan samasta näkökulmasta, olipa luottamuksen kohteena sitten yksilö tai abstrakti ilmiö.

Tässä tutkimuksessa luottamus nähdään osaltaan kohdistuvan sosiaalisen vuorovaikutuksen osapuoliin kuten henkilöihin, ryhmään, professioiden tai tietyn organisaation aseman edustajiin. Personaalisessa luottamuksessa on esitetty olevan kyse partikulaarisesta, yksityiskohtiin kohdistuvasta luottamuksesta, joka perustuu tarkkaan henkilökohtaisesti saavutettuun tietoon yhteistyökumppanista (mm. Luhman 1988, Young & Wilkinson 1989). Tässä tutkimuksessa kokemukseen perustuva luottamus ei kuitenkaan rajoittunut vain sosiaaliseen vuorovaikutukseen, vaan se heijastui myös luottamuksena erilaisia abstrakteja ilmiöitä kohtaan.

TAULUKKO 10. Luottamuksen kohteet alueellisessa yhteistyössä

	LUOTTAMUKSEN KOHDE	KOHTTEEN OSATEKIJÖITÄ
SOSIAALISET LUOTTAMUKSEN KOHTEET	Henkilö	<ul style="list-style-type: none"> • Persoona • Kompetenssi • Vuorovaikutus • Rehellisyys
	Ryhmä	<ul style="list-style-type: none"> • Vuorovaikutus • Opportunistinen käyttäytyminen • Ryhmytön etu yksilölle • Kehittämisen edistäminen
	Professio	<ul style="list-style-type: none"> • Kompetenssi • Tiedon jakaminen yhteistyötilanteissa
	Positio	<ul style="list-style-type: none"> • Rehellisyys • Opportunistinen käyttäytyminen • Työntekijöiden etujen ajaminen (Johto) • Vastuun ottaminen
ABSTRAKTIT LUOTTAMUKSEN KOHTEET	Kehittäminen	<ul style="list-style-type: none"> • Tulosten pysyvyys/vaikuttavuus • Hyöty asiakkaalle, työhön • Tarpeellisuus
	Tulevaisuus	Taloudellis-toiminnalliset reunaehdot: Estävät kehittämisen / rajoittavat ratkaisumahdollisuuksia Vs. haastavat uusiin ratkaisuihin
	Seutuyhteistyö	<ul style="list-style-type: none"> • Hyödyllisyys

Se, että luottamus alueellisessa yhteistyössä nähdään kohdistuvan sosiaalisen vuorovaikutuksen ohella myös abstrakteihin ilmiöihin, muodostuu erottavaksi tekijäksi sosiaalisen pääoman lähestymistapoihin. Welchin ym. (2005) mukaisesti tässä tutkimuksessa todetaan, että sosiaalisen pääoman ja luottamuksen välinen yhteys näyttäytyy analyytisessä tarkastelussa. Se tulee esille erityisesti sosiaalisen vuorovaikutuksen kohteita tarkasteltaessa. Erotuksena sosiaalisen pääoman lähestymistapoihin tässä yhteydessä on kuitenkin Welchin ym. (2005) tapaan pikemminkin kyse sosiaalisesta luottamuksesta, sillä sen rinnalla ilmenee luottamusta abstrakteihin ilmiöihin. Aikaisemmat tutkijat ovat luottamuksen muotojen tarkastelun yhteydessä nimenneet abstrakteja systeemeitä luottamuksen kohteiksi. Abstraktien luottamuksen kohteiden nimeämisessä on tukeuduttu Giddensin (1990) näkemykseen, jonka mukaan abstraktit systeemit, kuten raha ja asiantuntijan tieto, ovat ihmisten luottamuksen kohteita. Samoin abstraktien luottamuksen kohteiden tunnistamiseen on johdattanut Miettinen ym. (2006), joiden mukaan toiminnan teorian näkökulmasta verkostomaisessa yhteistyössä luottamus kohdistuu vähitellen muotoutuvaan eri toimintojen jakamaan kohteeseen.

Jos alueellisella yhteistyöllä on tunnistettavat kohteet, luottamuksen käsitteeseen liittyy myös luottamuksen lähteiden erottelu. Aikaisemmissa tutkimuksissa on todettu, miten erilaiset tekijät, kuten odotukset tai riskinotto, yhdistyvät luottamukseen. Yhteistyössä luottava osapuoli ottaa riskin, asettautuu haavoittuvaksi sille, että osapuoli, johon luotetaan, käyttää toisen haavoittuvaa asemaa hyväkseen (mm. Seligman 1997, 170). Luottamus muodostuu osaltaan tämän näkemyksen mukaan yksilön intentiosta hyväksyä oma haavoittuvuus, mihin sisältyy positiivisia odotuksia ja asenteita toista henkilöä ja/tai tämän käyttäytymistä kohtaan (Rousseau ym. 1998, 395; Dirks & Ferrin 2001). Odotukset voivat yhtä lailla kohdistua organisaatioiden väliseen yhteistyöhön, jolloin odotukset koskevat yksilöiden käyttäytymisen ja intentioiden ohella myös yhteistyön tuloksia ja tapahtumia. Erilaisten odotusten taustalla vaikuttaa muun muassa kokemukset. (Shockley-Zalabak, Ellis & Winograd 2000.)

Alueellisessa yhteistyössä tärkeiksi luottamuksen lähteiksi osoittautuivat myös yhteistyökumppanin tunteminen, tieto yhteistyökumppanin yhteiskunnallisista tehtävistä ja eri ammattiryhmien välisestä työnjaosta sekä kehittämistyön tarpeesta hanketyössä. Niiden lisäksi toimijoiden aikaisemmat sekä kehittämisprosessin aikaiset kokemukset oikeudenmukaisuudesta ja päätöksenteosta suuntasivat käyttäytymistä yhteistyötä

edistävällä tai ehkäisevällä tavalla. Myös vallankäyttö tunnistettiin yhdeksi luottamuksen lähteeksi.

Luottamuksen ja vallan on todettu liittyvän kiinteästi toisiinsa aikaisemmissa tutkimuksissa. Esimerkiksi Lewicki ja Bunker (1996, 118–124) edustavat näkökulmaa, jonka mukaan vallankäyttö ja luottamus on tulkittu saman ilmiön ääripäinä. He ovat todenneet, että yhteistyön alulle tyypillinen ilmiö on vallankäyttö, joka korvautuu vähitellen luottamuksella yhteistyön jatkuessa. Luottamuksen ja vallankäytön välinen suhde tuli esille myös sosiaalisen pääoman lähestymistapojen yhteydessä keinoina, joilla yhteisö pyrki varmistamaan yksittäisen toimijan luotettavuuden valvomalla normien noudattamista ja asettamalla tarvittaessa sanktioita (ks. Coleman 1988, Putnam 1993). Vallankäytöllä on nähty olevan tärkeä merkitys pyrittäessä pienentämään petoksen riskiä tai pyrkimään sen ennaltaehkäisyyn (Luhmann 1979, 112; Seligman 1997, 64). Tämän tutkimuksen aineistossa vallankäyttö osoittautui alueellisessa yhteistyössä erityisesti tekijäksi, joka oli omiaan luomaan epäluottamusta yhteistyökumppaneiden välille.

TALULUKKO 11. Luottamuksen lähteet alueellisessa yhteistyössä

LUOTTAMUKSEN LÄHTEET	Sisältö
Kokemus ja odotukset	<ul style="list-style-type: none"> • Positiivinen/negatiivinen odotus/kokemus
Yhteistyökumppanin tunteminen	<ul style="list-style-type: none"> • Henkilökohtainen tunteminen • Kasvokkain tapahtuva vuorovaikutus
Tieto	<ul style="list-style-type: none"> • Profioiden tehtävät politiikkaprosessissa: työnjako • Eri profioiden työn tuntemus • Kehittämisen tarve
Oikeudenmukaisuus	<ul style="list-style-type: none"> • Tasa-arvoinen kohtelu • Asiantuntijuuden arvostaminen • Esimiesten rehellisyys • Vapaaehtoisuus • Vaativuutta ja suoritusta vastaava palkka
Päätöksenteko	<ul style="list-style-type: none"> • Päätösten hyväksyminen • Päätösten nopeus • Ongelmien ratkaisu
Vallankäyttö	<ul style="list-style-type: none"> • Pelottelu • Emotionaalinen painostus • Pakottaminen • Valehtelu • Käskyjen antaminen

Suuntaviivoja alueellisen luottamuksen teorialle luovat tutkimustulokset luottamuksen seurauksista case sosiaalipäivystyksessä. Ne tuottavat luottamuksen käsitteellistämiseen tärkeän ulottuvuuden luottamuksen seurauksista ja vaikutusmekanismeista. Luottamuksen käsitteellistäminen alueellisen yhteistyön haasteena ja mahdollisuutena pitää näin ollen sisällään myös ehdotuksen mekaniismista, jonka kautta luottamuksen vaikutukset yhteistyöhön muodostuvat.

Sosiaalisen pääoman lähestymistavoissa luottamusta on useimmiten tarkasteltu sosiaalisena mekanismina (mm. Ilmonen 2000). Tästä yksityiskohtaisempaan ehdotukseen päätyi Ruuskanen (2001), joka tarkasteli luottamusta välittävänä mekanismina erotuksena sosiaalisen pääoman lähteistä ja tuotoksista. Ehdotuksen mukaan sosiaalisen pääoman lähteitä ovat sosiaaliset verkostot, yhteisön ylläpitämät normit, yksilöiden jatkuvan vuorovaikutuksen tuottama valistunut rationaalisuus ja ryhmäidentiteetti. Vastaavasti sosiaalisen pääoman tuotoksia ovat esimerkiksi valvonnan tarpeen väheneminen vaihtosuhteissa, ”vapaamatkustus-ongelman” pieneneminen kumppanuussuhteissa sekä informaation välittymisen tehokkuuden lisääntyminen. Ruuskanen esittää, että luottamus ja kommunikaatio ovat mekanismeja, joiden kautta tai välityksellä sosiaalisen pääoman tuotokset syntyvät. (Ruuskanen 2001, 45–46.) Näin muodostuu käsitys luottamuksen instrumentaalisesta roolista yhteistyössä. Tosin Ilmonen (2000, 23–28) on suhtautunut tulkintaan varauksella. Hänen mukaansa luottamuksen välinearvo tulee esille ainoastaan silloin, kun luottamus perustuu rationaaliseen harkintaan ja tietoon yhteistyökumppaneiden toiminnasta.

Luottamus voidaan myös käsitteellistää alueellista yhteistyötä organisoivaksi periaatteeksi. Tämän näkökulman mukaan luottamuksella on näin ensisijaisesti instrumentaalinen tehtävä yhteistyössä, sen vaikuttaessa muun muassa kommunikaatioon, konfliktin hallintaan, neuvotteluprosesseihin, tyytyväisyyteen ja yksilöllisiin ja kollektiivisiin suorituksiin (McEvily, Perrone & Zaheer 2003).

Organisoivat periaatteet edustavat tapaa ratkaista riippuvuuden ja epävarmuuden ongelmat yhteistyössä. Kyseessä on ensimmäinen logiikka, jolla työtä koordinoidaan ja informaatiota kerätään, jaetaan ja prosessoidaan organisaatioiden sisällä ja välillä (Zander & Kogut 1995). Organisoiva periaate edustaa heuristiikkaa sille, kuinka toimijat tulkitsevat informaatiota ja kuinka he valitsevat sen

perusteella sopivan käyttäytymisen ja rutiinit koordinoituja toimintoja tai tekoja varten. (McEvily, Perrone & Zaheer 2003.)

Luottamus ei ole kuitenkaan ainoa yhteistyötä organisoiva periaate (Ouchi 1980, Adler 2001). Jokainen erilaisista periaatteista operoi pohjimmiltaan erilaisilla mekanismeilla, jotka orientoivat, mahdollistavat tai estävät ekonomista käyttäytymistä. McEvily, Perrone ja Zaheer (2003) toteavat useiden tutkijoiden tukeutuvan näkemukseen, jonka mukaan luottamus operoi yhdessä jonkin toisen organisoivan periaatteen kanssa. Kuitenkin luottamus voi muodostua primaariksi yhteistyötä organisoivaksi periaatteeksi erityisesti silloin, kun monitorointia ja formaalia kontrollia on vaikeata tai kallista käyttää. Näissä tapauksissa luottamus edustaa tietoista ja tehokasta valintaa yhteistyössä. Muissa tilanteissa luottamus voi olla riippuvainen sosiaalisista, muihin kuin tehokkuuteen liittyvistä tekijöistä. Niitä voivat olla esimerkiksi henkilökohtaisen kuuluvuuden tunteen saavuttaminen yhteisössä, halu kehittyä ja ylläpitää palkitsevia sosiaalisia suhteita. (McEvily, Perrone & Zaheer 2003.) Tämä näkökulma on jo sikäli tärkeä, että se kohdistaa huomion luottamuksen ohella myös muihin tekijöihin kommunikaation ohella (Ruuskanen 2001), mitkä voivat vaikuttaa yhteistyötä edistävällä ja ehkäisevällä tavalla. Myös muut tekijät voivat vaikuttaa alueellisen yhteistyön laatuun sitä edistävällä tai haittaavalla tavalla.

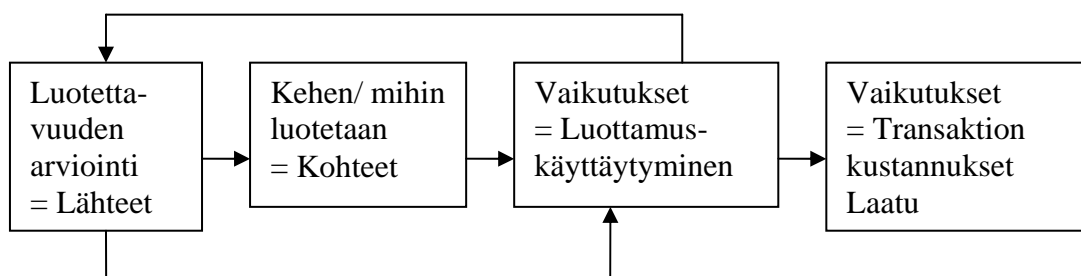
Luottamus on tehokas yhteistyötä organisoiva periaate, sillä sen valitseminen tekee mahdolliseksi avoimen informaation prosessoinnin, kun yhteistyössä ei kulu voimavaroja suojautumiskäyttäytymisen ylläpitämiseen. Se tekee myös päätöksenteon yhä tehokkaammaksi yksinkertaistamalla informaation hankkimista ja siitä tehtyä tulkintaa. Luottamus tekee yhteistyön enemmän orgaaniseksi siinä mielessä, että toimijoiden ei tarvitse tukeutua eksklusiivisesti mekanistisiin koordinaation välineisiin ja ei-persoonallisiin sääntöihin hallitakseen keskinäistä riippuvuutta epävarmoissa tilanteissa. (McEvily, Perrone & Zaheer 2003.)

Luottamuksen tarkastelu organisoivana periaatteena luo tärkeän näkökulman mahdollisiin mekanismeihin, joiden kautta muodostuu luottamuksen vaikutus yhteistyöhön. Tästä hyvän kuvan tarjoavat McEvily, Perrone ja Zaheer (2003). He ehdottavat artikkelissaan, että luottamuksen vaikutus yhteistyön

organisointiin tapahtuu kahden tyyppisen mekanismin, kausaalisen polun, strukturoinnin ja mobilisoinnin kautta. Luottamus aikaansaa näiden mekanismien kohdentumisen kautta muutoksia yhteistyön rakenteessa ja yhteistyöprosesseissa.

Tässä tutkimuksessa luottamuksen vaikutus alueelliseen yhteistyöhön esitetään tapahtuvaksi luottamuskäyttäytymisen välityksellä. Luottamuskäyttäytyminen näyttäytyy tekijänä, joka vaikuttaa siihen, miten luottamus vaikuttaa McEvilyn, Perronen ja Zaheerin (2003) tunnistamien vaikutusmekanismien taustalla. Näin muodostettu näkemys perustuu tulkintaan, jonka mukaan sekä epäluottamus että luottamus heijastuvat alueelliseen yhteistyöhön toimijoiden käyttäytymisenä, jolla on edelleen vaikutuksia yhteistyömekanismeihin sekä yhteistyön rakenteisiin ja prosesseihin.

Case sosiaalipäivystyksen tutkimustulosten pohjalta voidaan tehdä johtopäätöksiä luottamuksen muodostumisen prosessista alueellisessa yhteistyössä. Kyseessä ei ole suoraviivainen prosessi, vaan se muodostuu luottamuspäätöstä edeltävästä arvioinnista useassa kohdassa prosessin aikana. Verkoston jäsenten luotettavuuden arviointi tapahtuu erilaisten luottamuksen lähteiden perusteella yhteistoimintaprosessin alussa. Sen myötä verkoston jäsenet tekevät päätelmiä yhteistyökumppaneiden ja kehittämiseen liittyvien abstraktien ilmiöiden luotettavuudesta. Samalla verkoston jäsenet reagoivat luottamuksen lähteisiin tietyllä käyttäytymisellä yhteistoimintaprosessissa. Tämä antaa taasen verkoston jäsenille tietoa, kokemuksia sekä muita uusia lähteitä yhteistyökumppanin luotettavuuden arviointia varten. Sen lisäksi luottamuskäyttäytyminen vaikuttaa kehittämishankkeen kustannuksien muodostumiseen ja laatuun joko positiivisesti tai negatiivisesti.



KUVIO 4. Luottamuksen muodostumisen prosessi

Case sosiaalipäivystyksen tulokset vastaavat näkemystä, jonka mukaan luottamuksen muodostuminen on sekä intentionaalista että emergenttiä (Sydow 2000, 35). Tutkimustulokset osoittivat myös, että luottamus muodostuu myös sekä hyvästä tahdosta että laskelmoinnista (ks. Nooteboom 2002). Asiakastyöntekijöiden luottamus kehittämistyötä tai esimiehiä kohtaan muuttui osittain myös sen mukaisesti, miten hyödylliseksi työntekijät arvioivat kehittämistyöhön liittyvät etuisuudet itselleen.

Tässä tutkimuksessa luottamuskäyttäytymisen käsitteessä on viitattu lähtökohtaisesti Nooteboomin (2002) tutkimuksiin, jossa luottamuskäyttäytymisen on ehdotettu muodostuvan erilaisten luottamuksen muotojen ohella myös luottamuksen kohteista. Tässä tutkimuksessa luottamuskäyttäytyminen käsitteellistetään kuitenkin Nooteboomin (2002) näkemystä poikkeavalla tavalla. Erilaisten käyttäytymisen muotojen tunnistamisessa on yhtymäkohtia tutkimuksiin, jotka ovat käsitelleet vapaaehtoista organisaationalista käyttäytymistä (mm. Williams, Pitre & Zainuba 2002), työpaikalla tapahtuvaa petosta (mm. Bies & Tripp 1996) ja selviytymisstrategioita (mm. Ranki 2000).

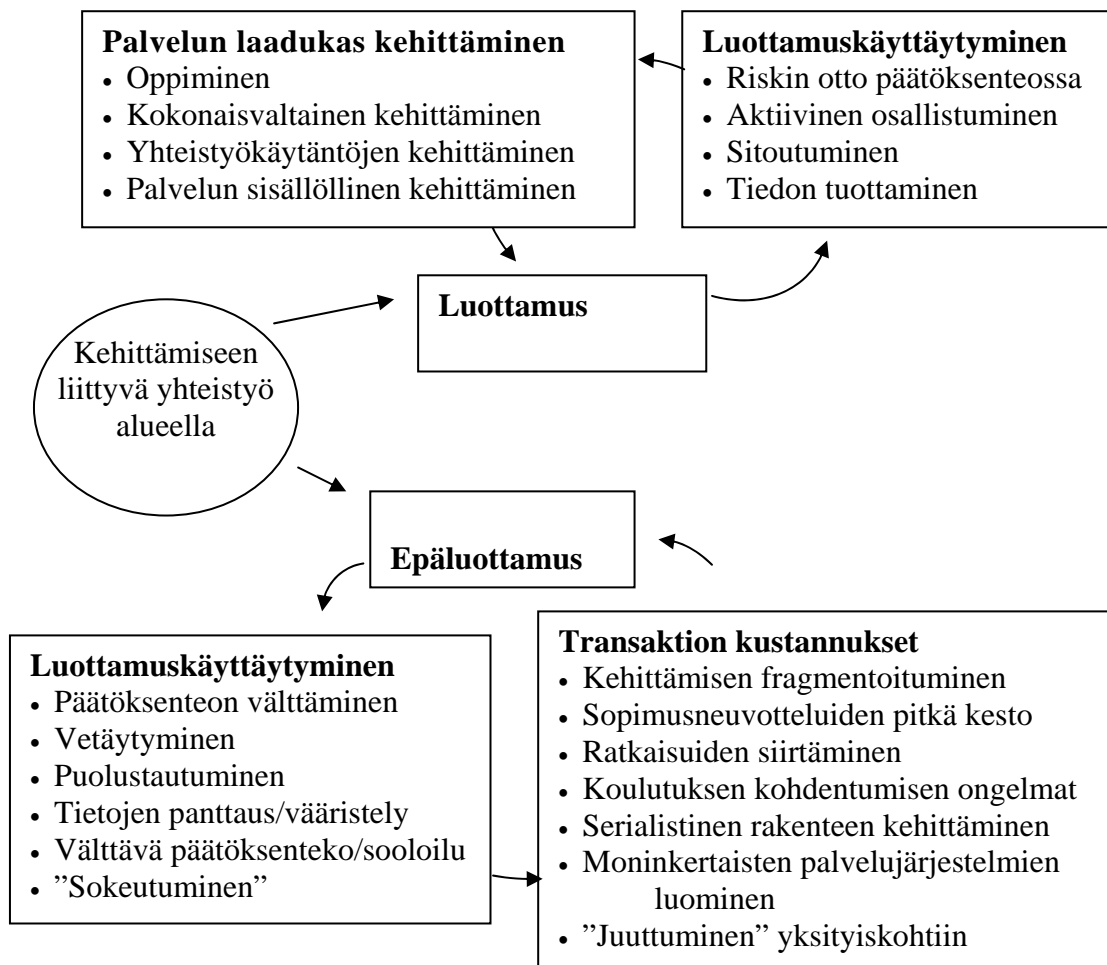
Case sosiaalipäivystyksessä luottamuskäyttäytymisen muodoiksi alueellisessa yhteistyössä tunnistettiin osallistuminen, sitoutuminen, puolustautuminen, tietojen tuottaminen, päätöksenteko ja sokeutuminen. Tässä tutkimuksessa vallankäyttö ilmeni epäluottamuksen lähteenä, mutta yhtä lailla vallankäyttö olisi voinut ilmetä myös luottamuskäyttäytymisenä. Tämän tutkimuksen aineistossa vallankäyttöä ilmeni ainoastaan luottamuksen lähteiden yhteydessä, jolloin kyse oli syistä, miksi yhteistyökumppani koettiin epäluotettavaksi. Näin ollen tutkimuksessa muodostuu näkökulma, jonka mukaan vallankäyttö heijastuu alueellisten yhteistyökumppaneiden käyttäytymiseen, esimerkiksi sitoutumiseen. Luottamuskäyttäytymisen vaikutukset heijastuvat taasen edelleen alueelliseen kehittämistyöhön, transaktion kustannuksiin ja kehittämistyön laatuun.

TAULUKKO 12. LUOTTAMUKSEN VAIKUTUS KÄYTTÄYTYMISEEN

KÄYTTÄYTYMISEN MUOTO	EPÄLUOTTAMUKSEN VAIKUTUS	LUOTTAMUKSEN VAIKUTUS
Osallistuminen	<ul style="list-style-type: none"> • Osallistumattomuus • Vetäytyminen 	<ul style="list-style-type: none"> • Vapaaehtoisuus • Aktiivisuus
Sitoutuminen	<ul style="list-style-type: none"> • Sitoutumattomuus 	<ul style="list-style-type: none"> • Vastuun kantaminen • Pitkäjänteinen kehittäminen • Työskentely yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi • Motivaatio
Puolustautuminen	<ul style="list-style-type: none"> • Portinvartiointi • Asian ajaminen 	•
Tietojen tuottaminen	<ul style="list-style-type: none"> • Tietojen panttaaminen • Tietojen vääristely 	<ul style="list-style-type: none"> • Aktiivinen tiedon kerääminen • Kollektiivinen uuden tiedon konstruointi
Päätöksenteko	<ul style="list-style-type: none"> • Sooloilu • Viivyttely 	<ul style="list-style-type: none"> • Riskin otto • Nopeus • Kompromissit
”Sokeutuminen”	•	<ul style="list-style-type: none"> • Kykenemättömyys objektiiviseen arviointiin

Alueellisessa yhteistyössä luottamuksen käsitteessä on vielä yksi osatekijä käsittelemättä. Luottamuksen muodostuminen alueellisen yhteistyön haasteeksi muodostuu osaltaan sen prosessuaalisesta luonteesta. Tällöin luottamusta ei tarkastella staattisena ilmiönä, jota politiikkaverkostossa on vähän tai runsaasti. Yhteistyön edetessä epäluottamus voi vaihtua luottamukseksi, mutta yhtä lailla jo ansaittu luottamus voidaan menettää. Alueellisessa yhteistyössä voi case sosiaalipäivystyksen tutkimustulosten mukaisesti muodostua alueelle kehittämistyöhön hyödyllisesti tai epäedullisesti vaikuttavia luottamuksen ja epäluottamuksen kehä (ks. Sotarauta ja Linnamaa 1998; myös Hyyryläinen 1994). Nämä kehät näyttävät toimivan itseään vahvistavalla tavalla. Epäluottamus ”ruokkii” epäluottamusta tukevaa käyttäytymistä ja päinvastoin luottamuksen kohdalla. Kun alueelle on muodostunut yhteistyötä suurimmalta osaltaan epäluottamusta luonnehtiva ilmapiiri, sen rikkominen näyttää vaikealta, joskin mahdolliselta. Epäluottamus ei estä kehittämistyön toteuttamista kokonaisuudessaan, mutta se vaikeuttaa sitä monin eri tavoin. Luottamuksen ja epäluottamuksen kehät voidaan esittää pelkistetysti luottamuskäyttäjymisen vaikutuksina kehittämistyöhön.

Case sosiaalipäivystyksessä luottamuksen kehän murtuminen, luottamuksen muuttuminen epäluottamukseksi ja päinvastoin tuli selkeimmin esille asiakastyötä tekevien työntekijöiden käyttäytymisen kohdalla tarkasteltaessa organisaation sisäistä yhteistyötä. Kehittämistyön alussa esimiesten ja työntekijöiden väliseen yhteistyötä luonnehtineeseen luottamukseen ja epäluottamukseen vaikutti työntekijöiden tekemät tulkinnat esimiesten käyttäytymisestä ja niiden seurauksena syntyneistä päätöksistä. Tämä antaa suuntaviivoja alueellisen luottamuksen teorian rakentamiselle jatkossa, missä määrin päätöksenteko muodostuu alueellisen luottamuksen avaintekijäksi. Case sosiaalipäivystyksessä kaikilla kolmella alueella oli tunnistettavissa samanaikaisesti sekä luottamuksen että epäluottamuksen kehien vaihteita. Ratkaisevaksi kehittämistyön etenemiselle alueella muodostui, kumpi kehistä painottui enemmän yhteistoimintaprosessin aikana.



KUVIO 5. Luottamuksen ja epäluottamuksen kehät

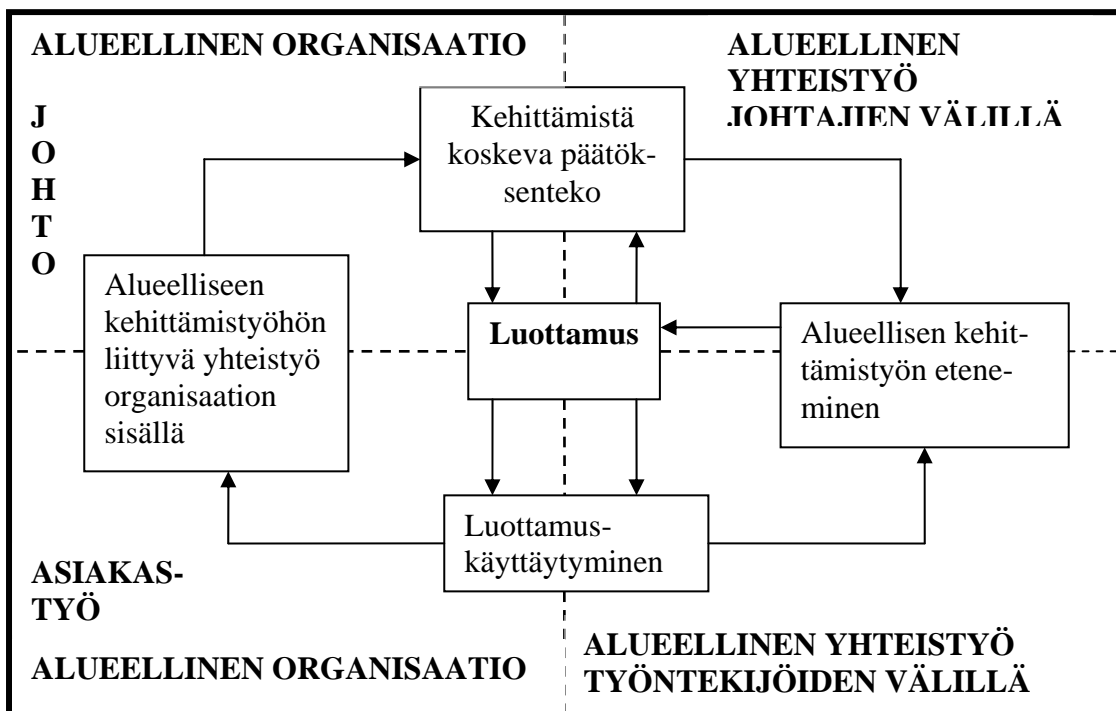
Erityisesti alueelliselle yhteistyölle prosessuaalisuuden merkitys muodostuu myös luottamuksen siirrettävyyden myötä (ks. McEvily, Perrone & Zaheer 2003). Luottamus ei rajoitu yksittäisten henkilöiden välille tai organisaatioiden sisällä, vaan se leviää spatiaalisesti myös verkostossa edelleen alueelta toiselle ja organisaatioista toiseen. Tämä leviäminen tapahtuu asiakastyöntekijöiden välisessä yhteistyössä ja johtajien välillä. Luottamuksen spatiaalisen leviämisen myötä sekä positiiviset että negatiiviset vaikutukset moninkertaistuvat alueellisessa kehittämistyössä. Case sosiaalipäivystyksessä ilmiö tuli esille yhden organisaation työntekijöiden kokemana epäoikeudenmukaisuutena, jonka käsittely levisi alueellisille foorumeille vaikuttaen kehittämistyön etenemiseen. Alueellisen luottamuksen teorian suuntaviivojen hahmottamisessa tähän seikkaan onkin syytä kiinnittää jatkossa lisää huomiota. Kyse on kehittämistyön esteiden ennalta ehkäistystä. Kuitenkin ilmiöön rakentuu suuri potentiaalinen voimavara, jolla kehittämistyötä voitaisiin edistää tietoisesti alueellisessa yhteistyössä.

Rakentaessani case sosiaalipäivystyksen pohjalta suuntaviivoja alueellisen luottamuksen teorialle päädyn ehdotukseen, että luottamus on keskeinen tekijä alueellisen yhteistoimintaprosessin dynamiikan taustalla. Edellä on esitelty yksityiskohtaisemmin luottamuksen käsitteen ja vaikutusmekanismien määrittelyä. Luottamuksen asettaminen alueellisen yhteistyön keskiöön nivoo yhteen erilaiset alueelliset foorumit ja yksittäiset toimijat sekä organisaatiot, jotka ovat kiinteitä osatekijöitä laadukkaassa politiikkaprosessissa.

Luottamus näyttäytyy tämän kehittämistyön areenoista ja tekijöistä muodostetun nelikentän keskellä. Se on tekijä, joka vaikuttaa siihen, miten työntekijät käyttäytyvät ja lähtevät mukaan alueellisen kehittämistyön edellyttämiin tilaisuuksiin ja toimenpiteisiin organisaatioissa ja alueellisilla yhteistyöfoorumeilla. Työntekijöiden luottamuskäyttäytymisellä on taasen vaikutus, positiivinen tai negatiivinen, alueellisen kehittämistyön etenemiseen. Poliittikkaprosessin aikana työntekijät tekevät luottamusta koskevia arviointeja kehittämistyön edetessä. Näiden arviointien pohjalta työntekijät tekevät edelleen luottamusta koskevia päätöksiä ja valitsevat niiden perusteella uudelleen käyttäytymisstrategioita (luottamuskäyttäytyminen).

Alueellisen palvelun kehittäminen edellyttää kuntien johtajilta kehittämistä koskevia päätöksiä sekä organisaatioissa että yhteisillä foorumeilla. Työntekijät tekevät

luottamusta koskevia arviointeja ja päätöksiä johtajien tekemien ratkaisujen pohjalta, mikä vaikuttaa luottamuskäyttämisen kautta kehittämistyöhön. Johtajien päätöksiin vaikuttaa myös aikaisemmat, ennen politiikkaprosessia tehdyt luottamusta ja epäluottamusta koskevat arvioinnit. Poliitiikkaprosessissa johtajat tekevät luottamusta koskevia arviointeja alueellisen kehittämistyön etenemisen aikana kertyneistä kokemuksista, jotka vaikuttavat edelleen kehittämistyön etenemiseen ja organisaatioissa tehtävään päätöksentekoon.



KUVIO 6. Luottamus alueellisen yhteistyön keskiössä

6. JOHTOPÄÄTÖKSIÄ JA POHDINTAA

Johtopäätökset ja pohdinta-luvussa käsittelen tutkimuksen luotettavuutta sekä tulosten tieteellistä ja käytännöllistä merkitystä, relevanssia. Tässä tarkastelussa kohdistan huomion sekä yksittäisiin tuloksiin että niiden merkitykseen alueelliselle kehittämiselle. Näistä elementeistä sekä jatkotutkimuksen aiheista rakentuu luottamus alueellisen yhteistyön haasteena ja mahdollisuutena.

6.1 TUTKIMUKSEN LUOTETTAVUUS

Case sosiaalipäivystyksessä luottamuksella oli tärkeä merkitys alueellisessa yhteistyössä politiikkaprosessin aikana. Tulosten sovellettavuuden sekä tieteellisen ja yhteiskunnallisen merkitysten arvioinnissa on pohdittava tulosten syntyyn vaikuttaneita tekijöitä. Laadullisen tutkimuksen kohdalla tutkimuksen luotettavuuden arvioinnissa validiteetin ja reliabiliteetin käsitteet on nähty problemaattiseksi (Syrjälä & Numminen 1988, 147). Niiden sijaan laadullisen tutkimuksen luotettavuuden arvioinnin perustaksi on ehdotettu uskottavuuden, siirrettävyyden, riippuvuuden ja vahvistettavuuden tarkastelua (Lincoln & Guba 1985). Se ei kuitenkaan riitä, vaan tutkimuksen luotettavuuden arvioinnissa on tarkasteltava koko tutkimusprosessin eri vaiheita (Eskola & Suoranta 2003).

Tutkimuksen luotettavuuden pohdinnassa arvioin ensimmäiseksi keräämäni aineiston laatua ja määrää. Sen merkitys korostuu silloin, kun tutkimustulokset perustuvat aineistolähtöiseen analyysiin. Lincoln ja Guba (1985) ovat ehdottaneet, että kvalitatiivisessa tutkimuksessa tulisi arvioida tutkimuksen uskottavuutta tietojen keräämisen uskottavuuden ja tietojen perusteella tehtyjen päätelmien perusteella. Kyse ei ole kuitenkaan yksinomaan uskottavuuden osoittamisesta vaan myös tarkkuudesta ja systemaattisesta työskentelystä sekä mahdollisten virhelähteiden arvioinnista aineiston keräämisessä ja tallentamisessa, mitkä vaikuttavat kerätyn aineiston laatuun.

Tutkimusaineiston keräämisessä ja tallentamisessa pyrin tarkkuuteen ja huolelliseen ennakkovalmistautumiseen. Diskursiivisen aineiston keräämisessä kiinnitin erityistä huomiota äänentoiston kuuluvuuteen ja pitkien kokousten yhteydessä kasettien säännölliseen vaihtamiseen. Tutkimusaineistona käytetyistä tallenteista ei jäänyt kuulumattomiin osallistujien puheenvuoroja teknisen huolimattomuuden vuoksi, kuten mikrofonin sijainnin huonon asettelun, kasetin vaihtamisen tai paristojen loppumisen vuoksi. Tavallisella ääninauhurilla (c-kasetti) haastatteluita nauhoittaessani varmistin äänentoiston riittävyyden ja asetin laitteet siten, että kuuluvuus oli mahdollisimman hyvä. Kokouskeskusteluiden nauhoituksissa liitin minidisc-nauhuriin tehokkaan ulkoisen mikrofonin mahdollisimman tarkan keskustelutallenteen saamiseksi. Lisäksi nauhoitustilanteissa pyrin minimoimaan mahdollisten häiritsevien oheisäänien (paperin rapina, yskintä yms.) tallentumisen nauhoitukseen.

Teemahaastatteluiden luotettavuuteen vaikuttaa lisäksi haastattelurungon muodostamisen prosessi, haastateltavan koulutus ja vuorovaikutus haastattelutilanteessa (Hirsjärvi & Hurme 2001, 185). Tutkimuksen virhelähteeksi voi muodostua kysymysten asettelun neutraalisuuden puute ja haastateltavan johdattelu joko suoraan tai epäsuorasti esimerkiksi minimipalautetta antamalla. Haastattelutilanteissa vältin haastateltavien puheenvuorojen keskeyttämistä, täydentämistä tai kommentointia. Syvensin haastatteluiden teemoja kysymällä haastateltavilta tarkentavia kysymyksiä heidän puheenvuorojensa pohjalta. Haastattelupäiväkirjaa pitämällä voidaan edelleen parantaa haastatteluiden laatua, merkitsemällä siihen haastattelua ja ympäristöä koskevia huomioita ja kysymyksiä. (Hirsjärvi & Hurme 2001, 185.) Kehittämishankkeen aikana kirjoitin kenttämuistiinpanoja tekemistäni havainnoistani sekä kysymyksistäni, kuulemistani asioista ja käymistäni keskusteluista myös nauhoitusten jälkeen. Näillä dokumenteilla oli tärkeä merkitys tehdessäni tulkintoja luottamuksen yhteydestä alueellisen yhteistyön haasteisiin ja mahdollisuuksiin. Dokumenttien luotettavuutta lisää aineiston keräämisen systemaattisuus, merkintöjen kirjaaminen jokaiselta kenttäkäynniltä sekä puhelin- tai kasvokkain käydyistä keskusteluista.

Osa dokumenttiaineistosta muodostui kokousmuistioista, jotka olivat alueellisten toimijoiden kirjoittamia. Joukossa on 12 muistiota kokouksista, joissa

en ollut tutkijana itse paikalla. Tämän aineiston osalta en voi arvioida sitä, missä määrin muistiot noudattivat kokousten kulkua tai mitä niistä on jätetty pois. Kuitenkin kyse on marginaalisesta aineiston osasta, johon ei perustunut yksikään tulkinta sellaisenaan vaan niitä käytettiin muiden aineistotyyppien rinnalla.

Myös se, että aineiston kerääjä oli suurimmalta aineiston osilta sama henkilö koko tutkimuksen ajan, muodostui tulkintani mukaan tässä tutkimuksessa aineistonkeräämisen laatua ja luotettavuutta lisääväksi tekijäksi. Se korostui erityisesti vuonna 2005 keräämieni teemahaastatteluiden yhteydessä, jossa kysymykseni kohdistuivat alueellisen palvelun kokeilun tulosten sekä kuntien välisen yhteistyön arviointiin. Osallistumiseni kehittämistyöhön teki mahdolliseksi kysymysten tekemisen myös sellaisesta yhteistyön problematiikasta, jota alueelliset toimijat eivät käsitelleet lainkaan tai jonka käsittelyä välteltiin virallisten tapaamisten yhteydessä kokouksissa ja koulutuksissa. Viitteitä problematiikasta olin saanut keskusteluissa alueellisten toimijoiden kanssa ja seuraamalla kehittämishankkeen aikana järjestettyjä tilaisuuksia. Haastateltavat eivät kahta poikkeusta lukuun ottamatta tuoneet esille problematiikkaa oma-aloitteisesti, mutta kertoivat näkemyksiään aihepiiristä monipuolisesti konkreettisiin tapausesimerkkeihin kohdistamieni kysymysten jälkeen.

Hirsjärvi ja Hurme (2001, 185) ehdottavat haastatteluiden mahdollisimman nopeata litterointia yhdeksi tutkimuksen laatua parantavaksi tekijäksi. Hanketyössä kirjoitin lähinnä puhetta referoiden haastateltavien vastausten pääkohdat melko pian haastatteluiden jälkeen. Samoin kokouskeskusteluista kirjoitin karkeasti esille nousseet teemat kokousten jälkeen. Kuitenkin varsinainen litterointi tapahtui ensimmäisten haastatteluiden osalta vuosi niiden keräämisen jälkeen. Litteroinnin viiveestä ei kuitenkaan näkemykseni mukaan aiheutunut tutkimukselle luotettavuusongelmaa. Hankkeen ulkopuolinen ammattihenkilö litteroi kaiken diskursiivisen aineiston. Toisinaan transkriptioissa oli merkintöjä kohdista, joihin litteroija oli merkinnyt, ettei saanut sanasta selvää tai ollut varma sen oikeudesta. Tämä ei kuitenkaan muodostunut tutkimuksen virhelähteeksi, sillä kuuntelin itse nauhoitukset uudelleen saatuani transkriptit ja tein niihin merkinnät. Samalla tarjoutui myös mahdollisuus aineiston lähilukuun. Saman litteroijan käyttäminen koko aineiston osalta lisäsi näkemykseni mukaan analysoitavan aineiston laatua,

jolloin vältyttiin toimijakohtaisista työn laadun vaihteluista sekä kehittämistyön aihepiirin käsitteistön vieraudesta johtuvista virheistä.

Tutkimusaineiston määrän arviointi liittyy aineiston riittävyyden pohdintaan (ks. Eskola ja Suoranta 2003, 215). Sekä kerätyn että analysoidun aineiston määrä oli varsin suuri tässä tutkimuksessa, mikä on jokseenkin tavallinen ilmiö monivuotisissa kehittämishankkeissa. Tutkimuksessa aloitin analyysin tarkastelemalla kaikkea vuosina 2003–2006 kehittämishankkeessa keräämääni aineistoa. Kaiken kerätyn aineiston lähilukeminen osoitti, mitkä osat aineistosta olivat relevantteja tutkimuskysymykseen vastaamisen kannalta. Aineiston rajaaminen etukäteen esimerkiksi siten, että olisin valinnut vain kehittämishankkeen tietyssä vaiheessa kerätyn aineiston tai tietyt aineistotyypit (esim. diskursiivinen aineisto) analysoitavaksi, olisi tuottanut huomattavasti kapeamman näkökulman alueellisen yhteistyön haasteisiin ja mahdollisuuksiin. Syrjälä ja Numminen (1988, 78) ovat todenneet, että tapaustutkimuksessa monimetodinen lähestymistapa tiedon tuottamiseen on yksi tutkimustulosten luotettavuutta lisäävä tekijä. Vaikka tutkimusaineiston määrä oli jokseenkin mittava tässä tutkimuksessa, en esittänyt tutkimustuloksia määrällisesti, esimerkiksi mainintojen lukumääriä ilmaisevina taulukoina eri aineistonosissa. Päädyin tähän ratkaisuun, sillä en nähnyt määrällisen tarkastelun tuovan merkittävää lisäarvoa tutkimukselle. Jos tutkimusaineiston määrä olisi ollut rajallinen esimerkiksi joukko haastatteluita, määrällinen tarkastelu olisi ollut perusteltua ilmiön uskottavuuden osoittamiseksi.

Toisena tutkimuksen luotettavuuden arvioinnissa pohdin analyysiin liittyviä tekijöitä, kuten analyysin kattavuutta (ks. Eskola & Suoranta 2003, 215). Analyysin ensimmäisessä vaiheessa koodasin aineiston tarkastelemalla yksityiskohteisesti etenemällä sanoista suurempiin kokonaisuuksiin. Vaikka menettelytapa oli työläs ja sen tuloksena oli suuri joukko erilaisia koodeja, halusin tällä menettelyllä taata analysoinnin kattavuuden tutkimustulosten luotettavuuden lisäämiseksi. Suuren aineistomäärän ja erityyppisten aineistojen kanssa työskenneltäessä analyysin haasteeksi voi muodostua analyysiperusteiden konsistenssin säilyttäminen koko prosessin ajan. Konsistenssin takaamiseksi laadin analyysin ensimmäistä vaihetta ohjaamaan tutkimusongelmat, joihin etsin vastauksia kaikista aineistoista samalla tavalla. Analyysin systemaattisuuden ja hallinnan tukena

sovelsin tietokoneavusteisia analyysiohjelmia. Se tehosti analyysityön etenemistä ja lisäsi myös tutkimuksen luotettavuutta. Analyysin välivaiheiden yhteenvetojen tulosteiden tarkastelu tarjosi mahdollisuuden myös työn tarkkuuden arviointiin kesken tutkimusprosessin.

Hirsjärvi ja Hurme (2001) ovat ehdottaneet käsitevaliditeettia yhdeksi laadullisen tutkimuksen luotettavuuden arviointiperusteeksi. Se tarkoittaa pelkistetyä sitä, että tutkitusta ilmiöstä tavoitetaan keskeiset piirteet. Hyvän käsitevaliditeetin muodostumista edistää aikaisempiin tutkimuksiin ja käsitteistöön perehtyminen huolellisesti sekä tutkittavan ilmiön hyvä tuntemus. Tässä tutkimuksessa keskeisin käsite, luottamus, muodostui analyysin perustuvaksi tutkimustulokseksi. Näin ollen luottamuksen käsitteellinen määrittely tarkentui vasta tutkimustulosten ja teoreettisesti laajaan kirjallisuuteen perustuvasta näkökulmasta. Tällä menettelyllä voidaan nähdä olleen myönteisiä vaikutuksia tutkimusprosessille. Esimerkiksi luottamuksen määrittely ennen tutkimusta sosiaalisen pääoman näkökulmasta olisi mahdollisesti sulkenut pois abstraktien luottamuksen kohteiden tunnistamisen. Näin metodologiset ratkaisut tukivat myös keskeisen ilmiön tunnistamista alueellisen yhteistyön haasteena ja mahdollisuutena.

Käsitevaliditeetin arvioinnissa luottamus näyttäytyy haasteellisena käsitteenä, sillä luottamus on eri tutkijoiden ja lähestymistapojen piirissä määritelty hyvin eri tavoin. Sen lisäksi tutkimustulokseni pohjalta luottamus käsitteellistetään aikaisemmista tutkimuksista osittain poikkeavalla tavalla. Tämä ei ole näkemykseni mukaan tutkimuksen virhelähde, sillä kyseessä on aineistolähtöistä analyysia soveltavalle tutkimukselle ominainen prosessi, jossa pyritään rakentamaan uutta teoriaa, teoriaa luottamuksen merkityksestä alueellisessa yhteistyössä.

Mäkelä (1990, 53) on ehdottanut laadullisen tutkimuksen luotettavuuden lisäämiseksi tehtyjen tulkintojen pilkkomista riittävän pieniin vaiheisiin sekä ratkaisu- ja tulkintasääntöjen nimenomaistamista. Tällaisen menettelyn tavoitteena on omalta osaltaan osoittaa, että aineiston käsittely tai siitä tehdyt tulkinnat eivät ole mielivaltaisia tai perustu satunnaisiin poimintoihin aineistosta. Niiden avaaminen muodostui yhdeksi tutkimusraportin kirjoittamisen haasteeksi, sillä yhtenä tutkimuksen luotettavuuden arvioinnin kriteerinä voidaan pitää mahdollisuutta seurata

tutkijan tekemää päättelyä tutkimusraporttia lukemalla (Mäkelä 1990, 47–61). Pysin tekemään näkyväksi päättelyni perusteet liittämällä raporttiin otteita aineistosta, joihin tulkintani perustui.

Osana tutkimuksen arviointia pohdin myös salassapitoon ja tutkimuslupaan liittyviä seikkoja. Tutkimusluvan pyytäminen tapahtui moninkertaisen menettelyn kautta. Ensiksi hankkeen rahoittajakunnat myönsivät tutkimusluvan kirjallisesti hankkeen rahoitussopimuksen yhteydessä. Tämän lisäksi pyysin aina nauhoitukseen osallistujilta etukäteen suullisen luvan tutkimusaineiston käyttöön. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö myönsi minulle hakemuksesta sosiaalihuollon asiakirjojen osalta tutkimusluvan sekä asiakasprosessien tutkimukseen että erillisellä päätöksellä tätä väitöskirjatutkimusta varten. Kaakkois-Suomen sosiaalipäivystyshankkeen hankesuunnitelmassa mainitaan, että tavoitteena on väitöskirjatutkimuksen tekeminen kehittämistyöstä. Tällöin kaikilla hankkeen osapuolilla oli tiedossa koko kehittämishankkeen ajan, että aineistoa tullaan käyttämään myös muuhun tarkoitukseen. Tämän vahvistamiseksi pyynnöstäni hankkeen ohjausryhmä vahvisti luvan aineiston käyttöön väitöskirjatutkimusta varten. Tuhosin henkilötunnustietoja sisältävät aineistonosat välittömästi analysoinnin jälkeen. Sitouduin tutkijana salassapitoon, etten paljasta henkilöihin liittyviä tietoja tai heitä vahingoittavia seikkoja. Salassapidon piiriin kuuluneita asioita tarkastelin tutkimuksessa ilmiöiden tasolla peittämällä tunnistetiedot ja jättämällä tutkimusraportin aineisto-otteista pois arkaluonteiset kohdat. Niiden määrä tutkimusraportissa on kuitenkin vähäinen.

Laadullisen tutkimuksen siirrettävyyttä on verrattu kvantitatiivisen tutkimuksen ulkoiseen validiteettiin. Siirrettävyyttä on tarkasteltu ennen kaikkea siirtäjän, ei tutkijan, ongelmana, jolloin tutkijan tehtävänä on tarjota riittävät taustatiedot tutkittavasta ilmiöstä siirtämisen edistämiseksi. (Lincoln & Guba 1985.) Tutkimustulosten siirrettävyyden kohdalla on arvioitava, miten suuressa määrin vahva ajallinen ja paikallinen kontekstisidonnaisuus rajaa sovellettavuutta uusiin konteksteihin (ks. Yin 1994, 9–10).

Tässä tutkimuksessa tuotettiin tiettyyn aineistoon perustuvia tuloksia alueellisen yhteistyön haasteista ja mahdollisuuksista kehittämishankkeen aikana. Siirrettävyyden sijaan tämän tutkimuksen kohdalla on ehkä mielekkäämpää tarkastella tutkimuksen

menetelmällistä toistettavuutta. Soveltamani tietokoneavusteinen aineistolähtöinen analyysi soveltuu kokemukseni mukaan erittäin hyvin suurten aineistomäärien hallintaan ja laadullisen tutkimuksen alkuvaiheeseen. Vastaavanlainen menetelmällinen sovellus voidaan toistaa minkä tahansa tutkimuksen yhteydessä aihepiiristä riippumatta. Tutkimustulosten osalta kyse ei ole myöskään siirrettävyydestä saati sitten toistettavuudesta. Tulosten relevanssia tieteelliselle tutkimukselle voidaan viime kädessä arvioida vasta sitten, kun tuloksia koetellaan tieteellisen argumentaation ja uusien tutkimustulosten valossa.

Tutkimani casen tulosten siirrettävyyttä perustelen politiikkaverkostojen teorian ja post-positivistisen metodologian peruseriaatteilla. Näiden perusteiden kautta tarkasteltuna case sosiaalipäivystys ei poikkea elinkeinopoliittisen yhteistyön tai ympäristönsuojeluun tai maankäytön suunnitteluun liittyvän paikallisen yhteistyön caseista. Poliittikkaverkostonäkökulman (Kickert, Klijn & Koppenjan 1997a) yhteistyölle ominaisia piirteitä ovat intressien moninaisuus ja ristiriitaisuus ja toimijoiden keskinäinen riippuvuus (Klijn 1997). Erilaisia kehittämisen tarpeita tulkitaan näin ollen erilaisien intressien ilmentyminä, jolloin keskeinen merkitys ei ole sillä, minkä tahon esille tuomia ne ovat. Tämän näkökulman mukaan case sosiaalipäivystyksessä havaitut toimialojen kehittämisintressit eivät poikkea tavanomaisista politiikkaprosesseista, varsinkin kun keskeisimmät intressiristiriidat ilmenivät casessa kuntien välillä ja sisällä. Toki näillä intresseillä on oma historiallinen taustansa, mutta kyseessä on ominainen ilmiö alueella tehtävässä yhteistyössä, mikä voi johtaa vanhoihin toimintatapoihin ja ratkaisuihin lukkiutumiseen (ks. Linnamaa & Sotarauta 2000, 100.)

Toinen politiikkaverkostonäkökulman tuoma perustelu tulosten siirrettävyydelle rakentuu intressien sekä kustannusvastuun pohdinnalle erilaisissa caseissa. Vertailukohdiana ovat politiikkaprosessit, joihin osallistuu kansalaisia tai kansalaisjärjestöjä julkisen sektorin toimijoiden rinnalla (ks. Innes & Booher 2003). Varsin usein caseissa on raportoitu kansalaisten ajamiin asioiden ja julkisen politiikan välisistä ristiriitaisuuksista. Tehtävistä ratkaisuksista kustannusvaikutus heijastuu tiettyihin julkisen sektorin toimijoihin. Samankaltainen tilanne ilmeni myös case sosiaalipäivystyksessä. Vaikka useat eri yhteistyökumppanit ja eri toimialojen edustajat olivat esittämässä palveluihin kohdistuvia kehittämistarpeita, niiden korjaamiseksi tehtävistä ratkaisuksista kustannukset kohdistuivat kunnille. Tämä seikka muodostui tulkintani mukaan ensisijaiseksi

jännitteitä kehittämistyöhön tuovaksi tekijäksi, joka on ilmeisen ominainen laaja-alaisesti toteutetuille politiikkaprosesseille.

Kolmas perustelu tulosten siirrettävyydelle rakentuu post-positivistisen metodologian omaksumiselle. Post-positivistinen metodologia asettaa ihmiset alueellisen kehittämistyön subjekteiksi ja keskiöön. Alueellisessa kehittämistyössä huomio kohdistetaan inhimillisiin toimijoihin ja näiden tekemiin tulkintoihin verkostoja johdettaessa (Sotaurauta 2006) sekä niissä toimittaessa aktiivisina tiedon konstruoinneina (Rhodes 2002). Casen tulosten siirrettävyyden ajatus perustuu tällöin näkemykselle, että inhimillisessä käyttäytymisessä ja toiminnassa on olemassa samankaltaisuuksia, jotka voivat toistua yhä uudelleen inhimillisessä vuorovaikutuksessa alueellisen kehittämistyön yhteydessä myös muissa konteksteissa.

Tutkimustulosten sovellettavuuden arvioinnissa on kuitenkin hyvä kiinnittää huomiota tutkimusasetelmasta aiheutuviin rajoituksiin. Case sosiaalipäivystyksessä alueellinen yhteistyö toteutui johdon ja asiakastyöntekijöiden välillä organisaatioissa ja alueellisilla foorumeilla. Mukana yhteistyössä oli pääasiassa julkisen sektorin organisaatioita, mutta myös yksi yksityisen sektorin organisaatio. Poliitiikkaprosessin tutkimuksen ulkopuolelle jäi vielä useita yhteistyön ulottuvuuksia, julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyötä kansalaisten, kolmannen sektorin toimijoiden kanssa. Sen lisäksi politiikkaprosessin ulkopuolelle jäi yhteistyö tutkimus- ja kehitysorganisaatioiden, koulutusorganisaatioiden sekä rahoittajien että paikallisten, alueellisten ja kansallisten hallintoelimien kanssa. Myös kansainvälinen yhteistyö jäi tämän tutkimuksen ulkopuolelle (ks. Doney, Cannon & Mullen 1998). Näistä rajoituksista huolimatta tutkimus valottaa hyvin sitä yhteistyötä, jota se keskittyy tutkimaan. Luottamukseen perustuvan yhteistyön laaja-alaisempi tarkastelu politiikkaprosessissa muodostuukin näin yhdeksi vartenotettavaksi jatkotutkimuksen aiheeksi.

6.2 TEOREETTINEN JA METODOLOGINEN RELEVANSSI

Aineiston merkittävyys, sen yhteiskunnallinen paikka ja arvo ovat tekijöitä, joita on ehdotettu laadullisen tutkimuksen arviointiperusteiksi (Mäkelä 1990). Eskola ja Suoranta (2003, 219) puolestaan kirjoittavat tutkimuksen relevanssista, jolla viitataan tutkimuksen yleiseen ja käytännölliseen merkitykseen. Pohdin case sosiaalipäivystyksen tutkimuksen relevanssia kiinnittämällä huomiota tulosten mahdolliseen teoreettiseen ja metodologiseen sekä käytännölliseen merkitykseen alueelliselle kehittämistyölle.

Tämän tutkimuksen tehtävänä oli tunnistaa yhteistyön näkyvän problematiikan ja onnistumisten taustalla vaikuttavia tekijöitä ja elementtejä. Tutkimuksessa lähdettiin etsimään vastauksia asetettuun tutkimuskysymykseen alueellisen yhteistyön haasteista ja mahdollisuuksista kehittämishankkeen aikana aineistolähtöisen analyysin avulla. Tietoinen pyrkimys tutkia ilmiötä aineiston kautta ilman teoreettisesti tai metodisesti suuntautuneita ennakkoehtoja tai -käsityksiä heijastui siihen, että raportissa politiikkaverkostojen ja politiikka-prosessien tarkastelu rajoittuu alueellisen yhteistyön ja kehittämishankkeen käsitteellistämiseen. Tästä syystä politiikkaverkostojen ja politiikka-prosessien tarkastelu aikaisempien tutkimusten valossa on tutkimusraportissa jokseenkin vähäistä. Se ei nähdäkseni kuitenkaan muodostu tutkimuksen heikkoudeksi. Aineistopohjaisen tutkimuksen tekemisen lähestymistavan valinnalla halusin Metsämurosen (2003, 177) sanoin ”antaa aineiston kertoa, mitä se pitää sisällään ja muodostaa teoria sen pohjalta”. Teoriaa tässä tutkimuksessa edustaa tulokset luottamuksesta alueellisen yhteistyön mahdollisuutena ja haasteena. Näin ollen myös teoreettinen kirjallisuus ja aikaisempien tutkimusten tarkastelu painottuu raportissa tulosten mukaisesti luottamusta koskeviin aihepiireihin.

Murphy (2006) on tehnyt yhteenvetoa luottamuksen tutkimuksen rajoitteista. Rajoitteet liittyvät tutkimusten konteksti- ja prosessisensitiivisyyden vähäisyyteen. Case sosiaalipäivystyksessä luottamuksen tutkimukseen ei kohdistu vastaavia konteksti- ja prosessisensitiivisyyden vajeita. Pikemminkin päinvastoin, ne ovat tämän tutkimuksen vahvuuksia, jotka perustuvat monivuotiseen tutkimukseen ”kentällä” alueellisen kehittämistyön case sosiaalipäivystyksen parissa.

Ensinnäkin haasteet liittyvät verkostojen tutkimukseen. Verkostoja käsittelevässä kirjallisuudessa ja tutkimuksissa luottamus nimetään elementiksi, johon perustuu yhteistyö verkostossa hierarkkisten suhteiden sijaan (mm. Stoker 1997, 59). Case sosiaalipäivystyksessä epäluottamuksen ilmeneminen verkoston jäsenten välillä ei kuitenkaan merkinnyt luottamuksen katoamista tai täydellistä puuttumista yhteistyöstä. Samanlaiseen tulokseen ovat päätyneet aiemmin muun muassa Sotarauta, Linnamaa ja Viljamaa (1999, 17–18). Poliitiikkaverkostossa toimijoiden välisiä suhteita siis ei siis välttämättä luonnehdi yksinomaan luottamus (vrt. Kickert, Klijn & Koppenjan 1997a), vaan suhteita luonnehtii yhtä lailla myös epäluottamus. Kuitenkin tarvitaan vielä laajempaa tutkimusta siitä, missä määrin epäluottamus on yhteydessä politiikkaprosesseille ominaiseen intressien ristiriitaisuuteen ja moninaisuuteen.

Luottamus käsitteellistetään usein tekijäksi, joka on yhteydessä yhteistyön positiivisiin vaikutuksiin (mm. Bhattacharya, Devinney & Pillutla 1998; Sydow 2000; Mayne, Wileman & Leeuw 2003). Case sosiaalipäivystyksen tutkimuksissa tuli esille nämä positiiviset vaikutukset luottamuskäyttämisen välityksellä. Samankaltaiseen tulokseen ovat päätyneet Dirks ja Ferrin (2001), jotka ovat todenneet luottamuksen vaikuttavan positiivisesti asenteisiin, yhteistyön tiiviyyteen ja työsuorituksiin. Myös Shockley-Zalabak, Ellis ja Winograd (2000) ovat todenneet organisaatiotutkimuksessaan, että luottamuksella on yhteys työhyvinvointiin ja havaittuun organisaation tehokkuuteen. Samoin luottamuksen on jo aiemmin todettu vahvistavan organisaationaalista sitoutumista sekä työntekijöiden korkeatasoista suoritusta (Sotarauta ja Linnamaa 1998; Laschinger ym. 2000; McEvily, Perrone & Zaheer 2003). Myös luottamuksella on todettu olevan yhteys oppimiseen aikaisemmissakin tutkimuksissa (mm. Inkpen & Currall 2004). Tuloksellisen kehittämistyön ja luottamuksen välinen yhteys on tullut esille muun muassa Fukuyaman (1995) ja Millerin (2001) tutkimuksissa, joissa korkean tason luottamuksen on todettu olevan yhteydessä organisaation korkeaan tuottavuuteen. Korkean tason luottamuksen on lisäksi osoitettu olevan yhteydessä intensiteettiin, jolla organisaation jäsenet tekevät yhteistyötä saavuttaakseen jaetut tavoitteet (Hardin 2001, 23).

Tutkimuksissa on kuitenkin kiinnitetty vähemmän huomiota luottamuksen kielteisiin vaikutuksiin yhteistyölle (ks. McEvily, Perrone & Zaheer 2003). Luottamus voi kuitenkin muodostua alueellisen yhteistyön esteeksi tai siihen negatiivisesti vaikuttavaksi

tekijäksi. Voimakas tarve edistää alueen kehittämistä voi johtaa ”sokeutumiseen”, sokeaan luottamukseen, jolloin toimijat eivät kykene arvioimaan kriittisesti ja objektiivisesti mahdollista kehittämistyön uudelleen suuntaamisen tarvetta ulkopuolisista impulsseista huolimatta (ks. Nooteboom 2002, McEvily, Perrone & Zaheer 2003). Ilmiön kääntöpuolena voi ilmetä myös yhteistoiminnallista inertiaa (Huxham 2003; ks. myös Huxham 1996), pyrkimystä vastustaa muutosta luottamuksen kohdistuessa erimieliseen ryhmään tai epäluottamusta kehittämistyötä kohtaan.

Case sosiaalipäivystyksen tulokset osoittivat, että epäluottamuksella oli useita yhteistyötä estäviä tai hidastavia vaikutuksia. Osa näistä seurauksista oli uusia ilmiöitä, joiden yhteyttä epäluottamukseen en tunnistanut aikaisemmista tutkimuksista. Teorian muodostamiselle näyttäytyykin uudeksi haasteeksi ja mahdollisuudeksi luottamuksen seurausten, luottamuskäyttämisen laaja-alaisempi tutkimus lisänäyttöjen saamiseksi niiden asemasta alueellisessa yhteistyössä. Alueellisen luottamuksen teorian muodostamisessa lisää suuntaviivoja tarvitaan myös laajentamalla tutkimusta käsittämään kuntaorganisaatioiden luottamushenkilöiden sekä kansalaisten tai kansalaisjärjestöjen yhteistyötä paikallisen politiikan tekemisessä. Kiinnostavaksi kysymykseksi muodotuu, millä tavoin luottamuksen asema alueellisen yhteistyön keskiössä näyttäytyy alueellisen yhteistyön laajentuessa edelleen.

Tietointensiivisen yhteiskunnan ominaispiirteiksi on hyvin usein nimetty Castelsiin (1996) viittaamalla tietoon kulun muuttuminen ja vapautuminen tietoverroiksi yli perinteisten alue- ja hallintorajojen. Vaikka tätä ilmiötä on tarkasteltu usein positiivisessa merkityksessä, näissä tiedon virroissa liikkuu ja liikutellaan myös kehityksen kannalta kielteistä tietoa. Siihen tarjoaa viitteitä tutkimustulosten osoittama luottamuksen ominaispiirre, epäluottamuksen spatiaalisen leviämisen herkkyyys. Voidaankin pohtia, missä määrin globaalin tietoyhteiskunnan kääntöpuoleksi on muodostumassa myös alueilla tehtävässä yhteistyössä tietoverkkojen ja verkostojen hyödyntäminen muutosta vastustavien näkemysten edistämiseen. Case sosiaalipäivystyksessä epäluottamusta ei levitetty tietoisesti spatiaalisesti tukemaan edunvalvontaa ja puolustautumiskäyttämistä. Ainakaan levittämisen tarkoitushakuisuudesta ei ilmennyt viitteitä aineistossa. Epäluottamus näyttäytyi niin vahvalta ilmiöltä, joka voi estää positiivisen, kehittämistyötä edistävän tiedon leviämistä yli rajojen. Tämä ilmiö omalta osaltaan

korostaa entisestään positiivisen luottamuksen merkitystä alueilla tehtävälle kehittämistyölle.

Case sosiaalipäivvystyksen tutkimustuloksista voidaan tehdä johtopäätöksiä luottamuksen ja kilpailukyvyn välisestä suhteesta. Tulosten yhteys alueelliseen kehittämistyöhön näyttäytyy tulkintani mukaan erityisesti alueellisen kilpailukyvyn yhteydessä. Esitän tässä, että luottamus on alueelliseen kilpailukykyyn vaikuttava tekijä. Sotarauta (2001) on määritellyt kaupunkiseudun kilpailukyvyn rakentuvan kahdeksasta peruselementistä. Elementit ovat: Infrastrukturi, yritykset, inhimilliset resurssit, elinympäristön laatu, instituutiot ja kehittämisverkostot, jäsenyys verkostoissa, imago sekä luova jännite. Sotarauta ja Linnamaa (Sotarauta and Linnamaa (1997, 62) ovat määritelleet alueellisen kilpailukyvyn erilaisina kykyinä seuraavasti:

- Yhdistää kaupunkialue ja sen toimijat parhaisiin mahdollisiin verkostoihin niin tiiviisti kuin mahdollista
- Ylläpitää ja kehittää paikallisten asukkaiden elämänlaatua (palvelut, koulutus, ympäristö jne.)
- Houkutella uusia, kilpailukykyisiä yrityksiä alueille
- Luoda toimintamahdollisuuksia yritysten kilpailukyvyn ylläpitämiseksi ja kehittämiseksi (ks. myös Sotarauta & Hukkinen 2002, 11.)

Case sosiaalipäivvystyksen tulokset luottamuksen merkityksestä alueellisen yhteistyön edistämisen keskeisenä tekijänä viittaa useaan edellä mainittuun kykyyn ja elementtiin. Luottamuksella on keskeinen sija tulosten mukaisesti verkostojen työskentelyn laadulle ja kustannustehokkuudelle. Kyse on osaltaan inhimillisistä resursseista ja niiden hyödyntämisestä alueen hyväksi, mutta ne liittyvät yhtä lailla toimintamahdollisuuksiin kuin elinympäristönkin kehittämiseen. Ehkä tärkein yhteys muodostuu kuitenkin luottamuksen potentiaalisesta merkityksestä tekijänä, joka edistää luovan jännitteen muodostumista. Näiden tekijöiden merkitys vaikuttaa korostuvan tilastotietojen perusteella tulevaisuudessa entisestään työelämän ja elinkeinoelämän rakennemuutoksen aiheuttamien muutosten johdosta.

Luottamuksen ilmapiirin luomisessa korostuu verkoston johtajien rooli. Sotarauta ja Linnamaa (1999, 182–185) ovat aiemmin korostaneet yhteistoimintaprosessien laadun ylläpitämisessä johtamista, joka kohdistuu toimijoiden tulkintoihin. Agranoff ja McGuire (2001, 13–16) ovat esittäneet, että verkoston johtaminen muodostuu

aktivoinnista, kehystämisestä, mobilisoinnista ja verkoston syntetisoinnista. Klijn, Koppenjan ja Termeer (1995) ovat ehdottaneet verkoston johtamisen jakautuvan kahden strategioiden pääryhmään, prosessin tai pelin johtamiseen ja verkoston strukturointiin (Klijn & Teisman 1997, 106).

Aktivointi pitää sisällään osallistujien, osakkeenomistajien, näiden taitojen, tiedon ja resurssien tunnistamisen verkoston intressien mukaisesti. Kehyttäminen taas koostuu verkoston toimintasääntöjen muodostamisesta ja niihin vaikuttamisesta. Mobilisointi muodostuu erilaisista toimenpiteistä, joilla asioita saadaan vietyä eteenpäin. Verkoston syntetisointi on suotuisien, tuottavaa vuorovaikutusta tukevien olosuhteiden luomista verkostolle toimijoiden välisen yhteistyön edistämiseksi ja sen esteiden poistamiseksi, vähentämiseksi tai ennaltaehkäisemiseksi. Luottamuksen tukemisen keinojen tunnistaminen tuo keinoja myös verkoston johtamisen erilaisiin tehtäviin, joilla voidaan edistää ja ylläpitää toimijoiden välistä yhteistyötä ja vuorovaikutusta.

Case sosiaalipäivystyksen tulokset suuntaavat huomion verkoston hallintaan luottamuksen tai luottamussensitiivisen johtamisen avulla. Sydow (2000) on käyttänyt luottamussensitiivisyyden käsitettä, mitä tarkastelen tässä verkostojen johtamisen näkökulmasta. Luottamussensitiivinen johtaminen edellyttää tiivistä reflektiivistä monitorointia kaikilta niiltä osin kuin toiminnoilla on vaikutusta luottamukseen. Reflektiivinen monitorointi eroaa kontrolloinnista, sillä sen tavoitteena on herättää luottamuskäyttäytymistä, joka vähentää toimintatilanteiden kompleksisuutta spontaania luottamusta paremmin. Luottamussensitiivinen johtaminen muodostuu huomion kiinnittämisestä luottamusta vahvistaviin tekijöihin laaja-alaisesti, jolloin yksilöiden välisen luottamuksen tukeminen ei yksin riitä. (emt. 2000, 53–55.) Powell (1996, 63) on tutkinut luottamukseen perustuvaa verkostomaisen yhteistyön hallintaa. Hän on todennut, että näkemys sosiaalisiin normeihin perustuvasta luottamuksesta ei ota huomioon sitä, että luottamuksen muodostumista on tuettu yhteistyössä monia eri keinoja käyttämällä. Näitä keinoja ovat muun muassa jatkuvat sopimukset, säännöllinen dialogi ja väittely sekä jatkuva valvonta.

Luottamussensitiivinen johtaminen potentiaalisesti edistää tulkinnoilla johtamista (Sotarauta & Linnamaa 1998), verkoston aktivoimista ja mobilisointia (Agranoff ja McGuire 2001) sekä prosessien johtamista (Klijn & Teisman 1997, 106).

Verkoston johtamisen hajautuneen luonteen vuoksi (Sotarauta 2005) luottamussensitiivisen johtamisen tulee siten koskettaa kaikkia verkoston johtamiseen osallistuvia osapuolia. Saarelainen (2003) on päätenyt osittain samansuuntaiseen johtopäätökseen verkoston hallinnan keinoista sosiaalisen pääoman näkökulmasta. Paikallisen verkoston johtamisen strategioiksi muodostuu prosessin johtaminen ja verkoston strukturointi. Luottamuksen rakentaminen on verkoston strukturoinnin keskeinen tavoite, joka toteutuu kiinnittämällä huomiota verkoston transformaatioon ja käytäntöihin. (emt. 2003, 241–243.) Luottamussensitiivisen johtamisen keinoista kehittämistä edistävän luottamuksen ylläpitämiseksi tarvitaan kuitenkin vielä lisätutkimusta alueellisen luottamuksen teoreettisten suuntaviivojen vahvistamiseksi.

Teoreettinen haaste ja mahdollisuus sisältyvät myös luottamuksen ja epäluottamuksen välisen suhteen tarkasteluun. Aikaisemmissa tutkimuksissa epäluottamusta on sellaisenaan tutkittu vielä vähän tai sen olemassaolo tai seuraamukset on tulkittavissa kontrolloinnin keinoihin varautumisen kautta (ks. Coleman 1988; Bourdieu 1995). Case sosiaalipäivystyksen tulosten pohjalta luottamusta ja epäluottamusta onkin syytä tarkastella saman ilmiön ääripäinä (ks. Ullmann-Margalit 2004). Näin tutkittava ilmiö ei vinoudu ”yltiöoptimistisen” tulkinnan myötä, vaan jo lähtökohtaisesti ilmiössä nähdään mahdolliset positiiviset ja negatiiviset vaikutukset. Case sosiaalipäivystyksessä luottamuksella osoittautui olevan sekä positiivisia että negatiivisia vaikutuksia. Teorian rakentamisen näkökulmasta haasteeksi jää vielä epäluottamuksen positiivisten vaikutusten tunnistaminen. Oletettavaa on, että niitäkin on tunnistettavissa.

Myös luottamuksen kohteet nostavat esille kiinnostavia teoreettisia haasteita ja mahdollisuuksia. Ensinnäkin ne liittyvät sosiaalisen pääoman lähestymisen parissa käytyyn teoreettiseen keskusteluun. Osaltaan tässä tutkimuksessa luotu luottamuksen käsite vastaa kritiikkiin, jota sosiaalisen pääoman parissa on kohdistettu erityisesti käsitteelliseen epäselvyyteen (ks. Ilmonen 2003, Ruuskanen 2001). Samoin case sosiaalipäivystyksen tulokset osaltaan tukevat sosiaalisen pääoman lähestymistavan näkemystä luottamuksen ja positiivisen kehityksen välisestä yhteydestä (mm. Putnam 1995). Kuitenkin case sosiaalipäivystyksen tutkimustulokset abstraktien luottamuksen kohteiden olemassaolosta ja tärkeydestä kehittämiselle suuntaavat huomion Miettisen ym. (2005) esittämään toiminnanteoreettiseen näkemykseen luottamuksesta. Teoreettinen haaste ja mahdollisuus koskevatkin näiden kahden tyyppisten luottamuksen kohteiden

välischen tulkintänäkökulmien yhdistämistä. Tässä tutkimuksessa aineistolähtöisessä luottamuksen teoriassa ne eivät asetu vastakkain tai näyttäytyä ristiriitaisina, mutta keskustelu muiden teorioiden kanssa edellyttää teoretisoinnin edelleen kehittämistä näiltä osin.

Murphy (2006) on suunnannut kritiikkiä luottamuksen tutkimusta kohtaan erityisesti valtavirran soveltamiin menetelmällisiin ratkaisuihin. Luottamuksen tutkimuksella on pitkät perinteet, mutta tutkimuksissa on sovellettu pääosin kvantitatiivisia menetelmiä. Case sosiaalipäivystyksen tutkimuksen analyttinen relevanssi ja kontribuutio luottamuksen tutkimukseen muodostuvat menetelmällisille ratkaisuille, tapaustutkimukselle, laadulliselle, aineistolähtöiselle analyysille, jossa on käytetty apuna tietokoneavusteisia analyysiohjelmia.

Post-positivistinen, käytäntölähtöinen politiikka-analyysi vaikuttaa lupaavalta lähestymistavalta tutkimukseen, jossa tavoitteena on uuden teorian muodostaminen. Sen kautta tavoitetaan paikallisen politiikan tekemisen näkyvien onnistumisten ja ongelmien taustalla vaikuttavia tekijöitä analyysin kohdentuessa yhteistyön dynamiikan mikro-tasolle.

Menetelmällisesti aineistolähtöinen analyysi tuottaa uutta tietoa aineistosta systemaattisesti. Aineistolähtöinen analyysi, vaikka sen apuna käytettäisiinkin tietokoneohjelmia, on työläs menetelmä, jonka soveltaminen ei sulje pois tutkijan tekemää aineiston lähilukua tai siitä tehtyjä tulkintoja. Perusteellinen ja pitkäjänteinen työ on myös palkitsevaa sen tarjotessa tutkijalle löytämisen riemua erillisten koodien hahmottuessa vähitellen mielekkäiksi kokonaisuuksiksi ja teoreettisen tulkinnan osatekijöiksi. Huolellisesti toteutettu aineiston avoin koodaus luo mahdollisuuksia tutkimuksen luotettavuuden lisäämiseen teettämällä seuraavat analyysivaiheet kahden tutkijan toimesta. Näin muodostettua metodologiaa ja sen toistettavuutta olisi mahdollisuus koetella analyttisesti uudelleen.

Aineistolähtöisen analyysin rinnalla alueellisen luottamuksen tutkimus haastaa soveltamaan myös muita laadullisia tutkimusmenetelmiä. Narratiivien tutkimus (Hajer & Wagenaar 2003a) ja fenomenografinen tutkimus (Marton 1994) alueellisten toimijoiden käsityksistä ovat esimerkkejä politiikkaprosessien ja yhteistyön tutkimusotteiden

valikoimasta. Vaihtoehtoja toki on runsaasti. Tutkimustehtävän näkökulmasta mielekkäältä vaikuttaa myös lähestymistapa, jossa yhdistellään kvantitatiivisia ja kvalitatiivisia tutkimusmenetelmiä. Kiinnostava mahdollisuus muodostuisikin case sosiaalipäivystyksen tutkimustulosten hyödyntämisestä alueellisen luottamuksen kvantitatiivisessa tutkimuksessa, jossa voitaisiin tutkia todentuneen luottamuskäyttämisen, luottamuksen lähteiden ja seurausten yhteyttä tilastollisin menetelmin.

6.3 KÄYTÄNNÖLLINEN RELEVANSSI

Tutkimustulokset luottamuksen kohteista, lähteistä ja seurauksista tuottavat uutta tietoa luottamuksen ominaispiirteistä ja merkityksestä alueellisen yhteistoimintaprosessin aikana. Niiden perusteella voidaan tarkastella suuntaviivoja alueellisen kehittämistyön käytännön haasteisiin ja mahdollisuuksiin.

Tutkimuksessa tunnistettuja erilaisia luottamuksen lähteitä voidaan tarkastella siten, että ne edustavat erilaisia vaiheita luottamuksen muodostumisen prosessissa. Tulkinta perustuu Shapiro, Sheppardin ja Cheraskin (1992) sekä Lewickin ja Bunkerin (1996, 118–119) tutkimuksille, joissa luottamuksen muodostuminen on nähty kolmevaiheisena prosessina. Ensimmäisessä vaiheessa yhteistyössä luottamus on vähäistä ja perustuu laskelmointiin yhteistyösuhteen odotetuista hyödyistä (Lewicki & Bunker 1996) tai pelkoon yhteistyösuhteen menettämisen seurauksista (Shapiro, Sheppard & Cheraski 1992). Toisessa vaiheessa yhteistyö perustuu tietoon yhteistyökumppanista ja tämän erityisosaamisen alueista ja kompetenssista. Luottamus lisääntyy siirryttäessä vähitellen ensimmäisestä vaiheesta kolmanteen. Kolmannessa vaiheessa yhteistyö perustuu kumppanin tunnistamiselle ja kokemuksille tämän luotettavuudesta. Mayer, Davis ja Schoorman (1995) ovat todenneet, että toistuvien sosiaalisten interaktioiden kautta osapuolet päivittävät informaationsa vastapuolesta ja oppivat myös toistensa luotettavuudesta.

Luottamuksen tarkastelu edellä kuvatun kaltaisena avaa mahdollisuuksia myös alueellisen yhteistyön kehittämiseen. Lisäämällä tietoa yhteistyökumppaneista ja näiden

välistä kasvokkain tapahtuvan vuorovaikutuksen määrää tuetaan luottamuksen muodostumista ja vallan käytön syrjäytymistä yhteistyön perustana.

Myös aikaisemmissa aluetieteen tutkimuksissa jaettujen foorumeiden luominen on nähty yhteistoimintaprosessien laatua lisääväksi elementiksi (mm. Sotarauta, Linna-
maa & Viljamaa 1999). Yksinomaan foorumeiden luominen voi osoittautua riittämättömäksi alueellisen yhteistyön tukemisen keinoksi. Verkoston jäsenten aikaisemmat kokemukset yhteistyökumppaneista voivat muodostaa esteen laadukkaan vuorovaikutuksen syntymiselle ja uutta luovalle generatiiviselle kehittämistyölle. Sen lisäksi tarvitaan tietoisia pyrkimyksiä tiedon ja tuntemisen lisäämiseksi esimerkiksi tutkimuksen ja koulutuksen avulla. Tätä ajatusta tukee muun muassa Brandonin, Dodsworthin ja Rumballin (2005) näkemys, jonka mukaan taitava asiantuntijuuden käyttö ja koordinoitu konsultointi tukee professionaalisen luottamuksen muodostamista.

Tutkimustuloksissa vallankäyttö näyttäytyi negatiivisessa yhteydessä ja epäluottamuksen lähteenä. Aluetieteen tutkimuksissa sitä on kuitenkin tarkasteltu myös positiivisessa merkityksessä. Sitä edustaa aluekehittäjien harjoittama tulkitsevan vallan käyttö. Se ei tarkoita konsensuksen etsimistä vaan muiden toimijoiden asemaan ja hyväksyntään perustuvaa yhteisen pohjan luomista jaetuille päätöksille. Valta muodostuu muun muassa vaikutuksesta siihen, mitä asioita nostetaan keskustelun aiheiksi sekä päätöksiin ja muihin toimijoihin vaikuttamisesta taka-alalta (Sotarauta, Kosonen & Viljamaa 2007). Vaikka positiivinen vallankäyttö ei ilmennyt luottamuksen lähteenä tässä tutkimuksessa, voidaan kuitenkin tulosten ja aikaisempien tutkimusten perusteella tehdä päätelmiä sen potentiaalisesta vaikutuksesta yhteistoimintaprosessien laatuun. Tällöin kyseessä on kaikkia osapuolia hyödyttävä alueellinen yhteistyö, joka perustuu verkoston tasa-arvoisten jäsenten väliseen luottamukseen ja jaettujen merkitysten luomiseen (Hardy, Phillips & Lawrence 2000, 79; Sotarauta, Kosonen & Viljamaa 2007).

Tulokset oikeudenmukaisuudesta ja päätöksenteosta kohdistavat huomion organisaatioiden sisäisen yhteistyön tukemisen tärkeyteen osana alueellista kehittämistyötä. Myös muun muassa Greenberg (1990) on todennut, että työntekijät ovat huolissaan sekä saavutettujen tulosten että kohtelun oikeudenmukaisuudesta organisaatiossa. Luottamusta esimiesten ja työntekijöiden välillä on selitetty valtasuhteiden tasapainolla

(ks. Kern 2000). Tasa-arvoinen valta-asetelma edisti toimijoiden keskeistä luottamusta ja yhteistyötä (Loxley 1997). Vastaavasti Farrell (2004, 85–105) on todennut, että tietyissä tilanteissa vallan epätasapaino voi muodostua molemminpuolista epäluottamusta aikaansaavaksi tekijäksi. Tosin Levi, Moe & Buckley (2004, 106–135) ovat todenneet, että epäluottamus on tyypillinen ilmiö työpaikoilla johtajien ja työntekijöiden välillä. Karrikoidusti kyse on osapuolten erilaisista ja toistensa kanssa ristiriitaisista intresseistä. Sen mukaan työnantajat etsivät korkeinta mahdollista suoritusta mahdollisimman vähäisillä kustannuksilla, kun työntekijät etsivät mahdollisimman suurta palkkaa mahdollisimman vähäisellä työpanoksella hyvissä työolosuhteissa. Edellä mainitun kaltainen tulkinta tarjoaa kuitenkin varsin vähän välineitä yhteistyön tukemiseen. Se ei myöskään riitä selittämään kattavasti oikeudenmukaisuuteen ja päätöksentekoon liittyviä tekijöitä luottamuksen lähteenä.

Epäoikeudenmukaisena koettua esimiesten päätöksenteon hitautta voidaan tarkastella vastavuoroisuuden viivästymisen näkökulmasta (McEvily, Perrone & Zaheer 2003). Työntekijät lähtivät mukaan kehittämishankkeeseen luomaan uutta palvelua. Kehittämisen kohde nähtiin tärkeäksi ja tehtävään ryhdyttiin yhteistyössä esimiesten kanssa. Työntekijöiden kehittämistyön vastineeksi luvattiin tulevaisuudessa myös palkkausta koskevia tarkistuksia joko suoraan tai epäsuorasti. Vastavuoroisuutta näin ollen odotettiin, mutta sen viivästyminen hyväksyttiin. Pitkään jatkuttuaan viivästyminen koettiin epäoikeudenmukaisena. Esimiesten haluttomuus vastavuoroisuuden toteuttamiseen yhteistyössä voidaan tulkita passiiviseksi opportunistiksi, joka pitää sisällään omistautumisen puutteen tai vähäisen pyrkimyksen tehdä parastaan yhteistyösuhteessa (Nooteboom & Six 2003, 6). Organisaation sisäisen luottamuksen muodostumiseksi tärkeäksi muodostuu työntekijöiden uskon ylläpitäminen siihen, että heidän esimiestensä teot hyödyttävät työntekijöitä pitkällä aikavälillä (ks. Gilbert & Tang 1998).

Huomiota on syytä vielä kiinnittää siihen, että kaikki työntekijäryhmät eivät välttämättä ole yhtä alttiita luottamuksen ja epäluottamuksen vaikutuksille. Kern (2000) on tutkinut työntekijöiden ja johtajien välistä yhteistyötä saksalaisissa teollisuuslaitoksissa. Tutkimuksen mukaan työntekijät voidaan luokitella kolmeen ryhmään, jotka eroavat toisistaan motivaation, luovuuden, riskinoton ja luottamuksen perusteella. Luokittelun mukaan ääripään muodostaa ryhmä, joka koostuu matalapalkkaisista ja vähän koulutetuista, vähäiset taidot omaavista työntekijöistä. Ryhmän työntekijöiden

motiivina työnteolle on taloudellinen, esimerkiksi pakotettu vaihtoehto sosiaalietuuk-sien tilalla, jolloin luottamuksella ei ole juurikaan merkitystä työn vastaanottamiseen tai sen suorittamiseen. Toisen ääripään muodostaa ryhmä työntekijöitä, jotka ovat korkeasti koulutettuja eri osaamisalojen huippuasiantuntijoita. Tälle ryhmälle luotta-mus merkitsee ennen kaikkea luottamusta itseän ja omaan asiantuntijuuteen, jolloin erilaisilla riskitekijöillä ei ole vaikutusta työsuoritukseen. Floridan (2005) kirjoitukset luovasta luokasta antavat viitteitä sille, että tähän ryhmään kuuluvat korkeasti koulute-tut työntekijät voivat luottamuskäyttämisen ilmentymänä ehkä muita herkemmin vaihtaa työpaikkaa tai irtisanoutua.

Kolmas, ääripäiden keskelle muodostuva ryhmä koostuu Kernin (2000) mukaan taita-vista työntekijöistä. Kyseessä on suuri ryhmä työntekijöitä, joilla on tärkeä merkitys esimerkiksi saksalaisen teollisen toiminnan tuloksellisuuden toteuttamisessa, minkä vuoksi tämän ryhmän osallistuminen työn kehittämiseen on tärkeällä sijalla. Kuitenkin kyseessä on ryhmä, johon myös mahdolliset innovaatioiden negatiiviset vaikutukset (esim. äärimmillään toiminnan supistuminen tai alasajo) saattaa kohdentua voimak-kaimmin. Jotta tämän ryhmän työntekijät voisivat toimia työn yhteiskehittäjinä, tulisi sen perustua luottamukseen johtoa kohtaan, ettei johto käänny kehittämistyön aikana työntekijöitä vastaan. Tämänkaltaisen luottamuksen syntyminen tai olemassaolo tukee innovaatioiden luomista. (Kern 2000, 207.)

Tähän mennessä tutkimustuloksissa on tarkasteltu luottamuksen kohteita ja lähteitä alueellisessa yhteistyössä. Niiden on todettu selittävän osaltaan politiikka-prosessia, jota luonnehtii toimijoiden epäluottamus ja luottamus toisiaan sekä kehittämistä, tule-vaaisuutta ja politiikkaprosessille asetettuja tavoitteita kohtaan (vrt. Kickert, Klijn & Koppenjan 1997b). Epäluottamuksen syntyyn vaikuttaneet erilaiset lähteet lisäävät entisestään toimijoiden välisen yhteistyön kompleksisuutta. Samalla luottamuksen kohteet luovat mahdollisuuksia politiikkaprosessille ominaisten erilaisten intressien yhteen sovittamiselle. Aito paikallisiin kehittämistarpeisiin vastaava politiikkaprosessi vetää toimijat yhteen saman kohteen äärelle, mikä tekee mahdolliseksi epäluottamuk-sen syrjäyttämisen, jos ei muuntamista luottamukseksi. Se riittää onnistuneen politiik-kaprosessin käynnistämiseen.

Tässä yhteydessä tulosten ja kehittämishankkeen, politiikkaprosessin tarkastelu peli-metaforan avulla tuottaa kiinnostavia näkökulmia johtopäätösten tekoa varten. Näin huomio kohdistuu verkoston jäsenten valitsemiin erilaisiin strategioihin, päätöksentekoon, valintoihin ja käyttäytymiseen kehittämishankkeen aikana.

Klijn & Teisman (1997) ovat todenneet politiikkaprosessien tarkastelusta peli-metaforana, että pelin tulos riippuu pelaajien, prosessiin osallistuvien verkoston jäsenten strategisesta käyttäytymisestä. Case sosiaalipäivystyksessä pelaajat valitsivat tietyn tyyppisen käyttäytymisen muodon tai strategian luottamusta koskevien arviointien perusteella. Arviointi piti sisällään myös arvioinnin muiden verkoston jäsenten odotettavissa olevista strategisista valinnoista. Pelaajat tekivät valinnat sen perusteella, kokivatko he tarkoituksenmukaiseksi pelata yhteistyökumppanin kanssa samalla puolella yhteisen tavoitteen ja voiton saavuttamiseksi vai yhteistyökumppania vastaan. Vastakkaiselle puolelle asettautuminen perustui näin ajatukseen, että yhteistyökumppanin tavoitteet ja päämäärät ovat ristiriitaisia pelaajan omien tavoitteiden kanssa tai voivat vaarantaa omien tavoitteiden saavuttamisen. Käyttäytymisen valintaa ohjasi tämän tulkinnan näkökulmasta kaksi vaihtoehtoista strategiaa, joissa valittiin pelaaminen samalla puolella tai vastapuolella.

Pelimetaforan luoma näkökulma tarkentuu, kun luottamuskäyttäytymisen muotojen tarkastelu viedään vielä astetta pidemmälle. Strategioiden tarkastelu lähemmin osoittaa, että politiikkaprosessissa verkoston jäsenet käyttävät yhteistyön eri tasoilla erilaisia keinoja strategioiden mukaiseen toimintaan. Selkeimmin erot tulevat näkyville tarkasteltaessa käyttäytymisen muotoja pelissä yhteistyökumppania vastaan.

Asiakastyötä tekevien verkoston jäsenten vastakkaiseen tavoitteeseen suuntautuvan pelin strategioiksi näyttäytyi case sosiaalipäivystyksessä vallankäyttö, vetäytyminen ja portinvartiointi. Vastaavasti sektorijohtajien välisessä yhteistyössä tulkinta pelaamisesta vastakkaisella puolella johti päätösten viivyttelyyn, puolustautumiseen, sooloiluun ja vetäytymiseen. Taasen esimiesten ja työntekijöiden välisessä yhteistyössä, pelissä, työntekijät kokiessaan pelaavansa vastakkaisella puolella esimiesten kanssa panttasivat ja vääristelivät tietoja, ”sokeutuivat” ja puolustautuivat eri tavoin (asian ajaminen, tukiryhmien muodostaminen) tai vetäytyivät tai jättivät osallistumatta peliin. Sen sijaan esimiehet vastasivat peliin viivyttelemällä päätöksentekoa.

Suurin osa case sosiaalipäivystyksessä tunnistetuista luottamuskäyttäytymisen muodoista edustivat passiivisia keinoja tilanteessa, joihin sisältyi tulkinta osapuolten vastakkain pelaamisesta. Tähän sisältyy myös alueellisen yhteistyön haaste. Jäävätkö passiiviset ”vastustamisen” keinot tunnistamatta? Tällöin vaaraksi muodostuu se, että kehittämistyön arviointi ei perustu objektiiviselle tiedolle, mikä voi johtaa virhearviointeihin tehtäessä päätöksiä esimerkiksi etsittäessä toiminnallisesti ja kustannustehokkaasti parasta mahdollista ratkaisua seudullisten palveluiden tuottamiseksi. Vastaavasti vetäytyminen ja osallistumattomuus voivat johtaa kokonaisnäkökulman kaantumiseen, jos kehittämistyöhön osallistuu vain pieni joukko samanmielisiä toimijoita. Tämä johdattaa tarkastelemaan, miten luottamus vaikutti palveluiden kehittämiseen case sosiaalipäivystyksessä.

Case sosiaalipäivystyksessä luottamuskäyttäytymisen negatiivinen vaikutus kehittämistyöhön perustui samankaltaiseen ilmiöön kuin selviytymisstrategioiden (Ranki 2000) kohdalla. Ne suuntasivat huomion pois kehittämisen kohteesta, kehitettävästä palvelusta ja seutuyhteistyöstä. Sen sijaan luottamuskäyttäytymisen positiivinen vaikutus toimi päinvastoin, tukemalla oppimista ja monitasoista ja laadukasta kehittämistyötä. Lisäksi case sosiaalipäivystyksessä luottamuksen negatiiviset vaikutukset näkyivät toiminnan tehottomuutena, päällekkäisyyksinä (koulutukset, palvelujärjestelmät) ja tarpeettomina kustannuksina kehittämistyön pitkittymisen ja hajaantumisen vuoksi.

TAULUKKO 13. LUOTTAMUKSEN VAIKUTUS KEHITTÄMISTYÖHÖN

LUOTTAMUS-KÄYTTÄYTYMINEN	ILMENEMINEN	SEURAUS
Negatiivinen: <ul style="list-style-type: none"> • Päätöksenteon välttäminen • Vetäytyminen • Puolustautuminen • Tietojen panttaus/vääristely • ”Sokeutuminen” 	<ul style="list-style-type: none"> • Kehittämisen fragmentoituminen • Sopimusneuvotteluiden pitkä kesto • Ratkaisujen siirtäminen • Koulutuksen kohdentumisen ongelmat • Serialistinen rakenteen kehittäminen • Moninkertaisten palvelujärjestelmien luominen • ”Juuttuminen” yksityiskohtiin 	Transaktion kustannukset lisääntyvät
Positiivinen: <ul style="list-style-type: none"> • Riskin otto • Aktiivinen osallistuminen • Sitoutuminen • Tiedon tuottaminen 	<ul style="list-style-type: none"> • Riskin otto päätöksenteossa • Aktiivinen osallistuminen • Sitoutuminen • Tiedon tuottaminen 	Palvelun laadukas kehittäminen

Tarkasteltaessa luottamuskäyttämisen muotoja ja luottamuksen vaikutusta palvelun kehittämiseen voidaan havaita yhteneväisyyksiä yhteistoimintaprosessin laadun elementtien kanssa, joita olivat tieto, lisäarvo, luottamus, sitoutuminen, päämäärien samansuuntaisuus, oppiminen, foorumit, työnjako ja vastuuttaminen (ks. Sotarauta, Linnamaa & Viljamaa 1999). Case sosiaalipäivystyksen tutkimustulokset osallistumisen variaatioista sen mukaan perustuvatko ne luottamukseen vai epäluottamukseen osoittavat, että osallistuminen foorumeille ei sellaisenaan riitä kehittämistyön edistämiseksi. Tärkeäksi muodostuu näin myös osallistumisen kohdalla osallistumisen laatu. Oppiminen ja kehittäminen tapahtuivat yhteisillä foorumeilla, mikä suuntaa huomion niiden tärkeyteen.

Nämä kehittämistyöhön positiivisesti vaikuttavat, yhteistoimintaprosessin laadun elementit, ovat alueellisen yhteistyön kehittämisen kannalta haasteellisia. Ne lisäävät politiikkaverkoston työskentelyn tehokkuutta ja tuloksellisuutta (ks. Willams, Pitre & Zainuba 2002). Kyseessä on kuitenkin verkoston jäsenten vapaaehtoinen toiminta, jota ei voi säädellä formaaleilla sopimuksilla, uhkailemalla sanktioilla tai tarjoamalla palkkioita (ks. Organ 1990, Moorman & Blakely 1995). Esimerkiksi kuntia, työntekijöitä tai johtotason toimijoita ei saa sitoutumaan ja ponnistelemaan alueellisen

kehittämistyön hyväksi antamalla sitä koskevia käskyjä. Tällöin keinoksi on suositeltavissa luottamuksen tukemista edistäviä toimenpiteitä.

Haasteeksi muodostuukin näin luottamuksen rakentaminen yhteistä kehittämistehtävää kohtaan. Case sosiaalipäivystyksen tutkimustulokset luottamuksen vaikutuksesta kehittämistyöhön tarjoavat myös ratkaisumahdollisuuksia. Vaikka verkoston jäsenten luottamus perustui useisiin erilaisiin lähteisiin ja suuntautui monenlaisiin kohteisiin, kehittämistyön kannalta keskeiseksi muodostui verkoston jäsenten luottamus konkreettisen kehittämistehtävän hyödyllisyyttä ja tuloksellisuutta kohtaan. Kun verkoston jäsenet luottivat seudullisen sosiaalipäivystyksen kehittämisen hyödyllisyyteen asiakkaiden ja oman työnsä näkökulmasta, he osallistuivat yhteiseen kehittämistyöhön ja tiedontuottamiseen, huolimatta epäluottamuksesta esimiehiä, professioita tai henkilöitä kohtaan. Alueellisen yhteistyön kehittämisen haaste ja mahdollisuus kiteytyy pitkälti näin siihen, miten yhteinen kehittämistehtävä saadaan näyttämään houkuttelevalta, tärkeältä ja tarpeelliselta jokaisen osapuolen näkökulmasta. Miten saadaan luotua näkemys kehittämiseen, että kaikki voittavat?

Tässä tutkimuksessa laaditut suuntaviivat alueellisen luottamuksen teorialle korostavat verkoston johtajien päätösten vaikutuksia luottamuksen muodostumisessa. Sen lisäksi luottamuksen ilmenemisen ja seurausten moninaisuus suuntaa huomion verkoston johtamisen keinoihin kehittämistyötä edistävä luottamuksen ylläpitämisessä ja epäluottamuksen kielteisten seurausten ennaltaehkäisyssä. Verkoston hallinnan haasteet kuuluvat case sosiaalipäivystyksessä tarkasteltujen esimiesten ohella myös luottamushenkilöiden tehtäväksi (ks. Haveri & Pehk 2008). Case sosiaalipäivystyksen tulosten johdosta voidaan nostaa esille konkreettisia asioita, joihin kiinnittämällä huomiota voidaan edistää kehittämistyötä edistävää luottamusta. Yhteenvetona esitettynä näitä keinoja voidaan tunnistaa ainakin seuraavasti: 1. luodaan selkeät aikataulut ja noudatetaan niitä, 2. sovitaan yhteisistä toimintaperiaatteista kuntien välillä, 3. vältetään kehittämistyön fragmentoitumista keskittämällä ja nivomalla yhteen alueellisia foorumeita, 4. pyritään kokonaisvaltaiseen palveluiden kehittämiseen (vrt. serialistisuus), 5. osallistetaan työntekijät kehittämiseen asiantuntijoina, 6. sovitaan työnjaosta politiikkaverkoston jäsenten välillä, 7. nostetaan luottamus puheenaiheeksi kehittämistyössä.

Case sosiaalipäivystyksen tulosten yhteiskunnallinen merkittävyys ja käytännöllinen sovellettavuus perustuvat tutkitun hankkeen tavoitteeseen, seudullisen palvelun luomiseen. Kaakkois-Suomen sosiaalipäivystyshankkeessa suunniteltiin ja kehitettiin noin 90 000–100 000 asukkaan väestöpohjalle suunnattuja palveluita. Case sosiaalipäivystyksen tutkimuksen tulokset voivat osoittaa käyttökelpoisiksi kunta- ja palvelurakennemuutosten toteutuksessa. Tutkimustulokset osoittivat, että kuntien erillään tuottamien palveluiden yhdistäminen yhdeksi ylikunnalliseksi palveluksi oli monivaiheinen prosessi, vaikka yhdistämisellä oli nähtävissä selkeitä synergiaetuja toiminnallisen tehostumisen (mm. lastensuojelu, ennaltaehkäisevä työ, palvelun kattavuus) ja myös taloudellisten säästöjen myötä (vaihtoehtona kattavan palvelun tarjoaminen kuntakohtaisesti). Tutkimustulokset osoittivat, että kuntien johdon taholta epäluottamus seutuyhteistyön tuottamaan hyötyyn sai aikaan päätöksenteon viivyttelyä sekä kuntaneuvotteluiden pitkittymistä että kalliiksi osoittautuneita kompromissiratkaisuja. Samalla seudullisen palvelun piiriin liittyvien työntekijöiden epäluottamus sai aikaan kehittämistyöhön omaa problematiikkaa.

Kuten jo aiemmin ehdotin, luottamuksen merkitys ulottuu kuitenkin vielä yksittäisiä kehittämishankkeita laajemmalle sen muodostuessa alueen kilpailukykyyn vaikuttavaksi tekijäksi. Tämä tulkinta perustuu näkökulmaan, jossa kiinnitetään huomiota kaupankäynnin ja tuottavuuden lisäksi tehokkaaseen inhimillisten ja muiden resurssien hyödyntämiseen sekä kykyyn luoda uusia kilpailukykyyn vaikuttavia resursseja. (Sotarauta, Kolehmainen & Sutinen 2007.) Alueiden menestyminen riippuu ennen kaikkea innovatiivisuudesta, kyvystä oppia ja tuottaa uusia ratkaisuja (ks. Sotarauta 2001). Nämä ovat tekijöitä, kehittämistyöhön laadukkuutta, joihin luottamus alueellisessa yhteistyössä voi vaikuttaa myönteisellä tavalla.

Luottamuksen merkitys ulottuu kuitenkin vielä yksittäisiä kehittämishankkeita laajemmalle sen muodostuessa alueen kilpailukykyyn vaikuttavaksi tekijäksi. Tämä tulkinta perustuu näkökulmaan, jossa kiinnitetään huomiota kaupankäynnin ja tuottavuuden lisäksi tehokkaaseen inhimillisten ja muiden resurssien hyödyntämiseen sekä kykyyn luoda uusia kilpailukykyyn vaikuttavia resursseja. (Sotarauta, Kolehmainen & Sutinen 2007.) Alueiden menestyminen riippuu ennen kaikkea innovatiivisuudesta, kyvystä oppia ja tuottaa uusia ratkaisuja (ks. Sotarauta 2001), mihin alueellinen luottamus vaikuttaa edistävällä tai ehkäisevällä tavalla.

LOPPUSANAT

Alueellinen yhteistyö ei voi perustua yksinomaan sokealle luottamukselle. Yhteistyötä säätelee lainsäädäntö, taloudelliset reunaehdot sekä sopimukset, jotka jossain määrin suojaavat toimijoita opportunistiselta käyttäytymiseltä. Kun yhteistyön reunaehdot ovat kunnossa, myös luottamuksella on sijaa yhteistyössä ja sen merkitys korostuu. Tällöin on hyvä tilaisuus tarttua yhteistyökumppanin ehdottamaan uuteen ideaan. Riskin ottaminen ja luottamus tulevaisuuteen voivat johdattaa uusien ennen näkemättömien kehityspolkujen ja innovaatioiden äärelle.

Piirrettyssä elokuvassa Aladdin istuu lentävällä matolla ja ojentaa kätensä kuvankauniille prinsessalle. ”Luotathan?”, kysyy Aladdin ja kutsuu näin prinsessaa seikkailuun. ”Luotan”, vastaa prinsessa ja astuu palatsin parvekkeelta taikamaton kyytiin. Yhteinen matka maailman ihmeisiin alkaa.

Väitöskirjan tekeminen on edellyttänyt samankaltaista heittäytymistä kohti tuntematonta ja luottamusta tulevaisuuteen. Matka on ollut upea. Nyt on aika astua maankamarralle. Kiitos matkaseurasta!

LÄHTEET

- AALTOLA, J. & SYRJÄLÄ, L. 1999. Tiede, toiminta ja vaikuttaminen. Teoksessa H. L. T. Heikkinen., R. Huttunen. & P. Moilanen. (toim.) Siinä tutkija missä tekijä. Toimintatutkimuksen perusteita ja näköaloja. Juva: WSOY.
- ADLER, P. S. 2001. Market, Hierarchy and Trust; The Knowledge Economy and the Future of Capitalism. *Organizational Science* 12 (2), 215–234.
- AGRANOFF, R. & MCGUIRE, M. 2001. After the Network is Formed. Process, Power, and Performance. In M. P. Mandell. (Ed.) *Getting Results Through Collaboration: Networks and Network Structures for Public Policy and Management*. Westport: Quorum Books.
- AHONEN, J. 2003. Ydinkunta-palvelukunta-malli palveluiden seudullisena tuotantotapana. Mallin sovellus Oulun seudulla. Acta nro 154. Suomen Kuntaliitto.
- ALASUUTARI, P. 1999. Laadullinen tutkimus. 3. painos. Jyväskylä: Vastapaino.
- ALASUUTARI, P. 2001. Johdatus yhteiskuntatutkimukseen. Helsinki: Gaudeamus.
- ARGYRIS, C., PUTNAM, R. & MCLAIN SMITH, D. 1985. *Action Science*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- ASHEIM, B. T. 2003. Temporary Organisations and Spatial Embeddedness of Learning and Knowledge Creation. In B. T. Asheim. & Å. Mariussen. (Eds.) *Innovations, Regions and Projects: Studies in New Forms of Knowledge Governance*. Nordregio Report 2003:3. Stockholm: Nordregio.
- ASHEIM, B. T. & MARIUSSEN, Å. 2003. Introduction: Why Study Temporary Organizations? In B. T. Asheim. & Å. Mariussen. (Eds.) *Innovations, Regions and Projects: Studies in New Forms of Knowledge Governance*. Nordregio Report 2003:3. Stockholm: Nordregio.
- ATKINSON, M. & COLEMAN, W. D. 1996. Policy Networks, Policy Communities and the Problems of Governance. In L. Dobuzinskis., M. Howlett. & D. Laycock. (Eds.) *Policy Studies in Canada: The State of the Art*. Toronto: University of Toronto Press.
- AUER, A. 2000. Informaatioteknologia ja koulutuksen uudet strategiat. Spatiaalinen näkökulma. Akateeminen väitöskirja. Tampereen yliopisto. Aluetieteen ja ympäristöpolitiikan laitos. Acta Universitas Tampereensis 792. Tampere: Tampereen yliopistopaino.
- BAIER, A. C. 1994. *Moral Prejudices. Essays on Ethics*. Cambridge & London: Harvard University Press.

- BHATTACHARYA, R., DEVINNEY, T. M. & PILLUTLA, M. M. 1998. A Formal Model of Trust Based on Outcomes. *The Academy of Management Review* 23 (3), 459–472.
- BIES, R. J. & TRIPP, T. M. 1996. Beyond Distrust: “Getting Even” and the Need for Revenge. In R. Kramer. & T. Tyler. (Eds.) *Trust in Organizations: Frontiers of Theory and Research*. Thousand Oaks: Sage.
- BLOMQUIST, K. 1995. The Concept of Trust: An Interdisciplinary Literature Review and Analysis. Lappeenranta teknillinen korkeakoulu. Kauppatieteiden osasto. Tutkimusraportti 2. Lappeenranta: Lappeenranta teknillinen korkeakoulu.
- BOURDIEU, P. 1986. Forms of Capital. In J. G. Richardson. (Ed.) *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*. New York: Greenwood Press.
- BRANDON, M., DODSWORTH, J. & RUMBALL, D. 2005. Serious Case Reviews: Learning to Use Expertise. *Child Abuse Review* 14, 160–176.
- CAPELLO, R. 1999. Spatial Transfer of Knowledge in High Technology Milieux: Learning Versus Collective Learning Processes. *Regional Studies* 33 (4), 353–365.
- CASTELLS, M. 1996. *The rise of the Network Society - The Information Age: Economy, Society and Culture*. Blackwell Publishers.
- COHEN, L. & MANION, L. 1986. *Research Methods in Education*. (2nd ed.). Bristol: Biddles.
- COLEMAN, J. S. 1988. J. Social Capital in the Creation of Human Capital. *American Journal of Sociology* 94, 95–120.
- CONCEIÇÃO, P., HEITOR, M. V. & LUNDEVALL, B-Å. 2003. Towards a Learning Society. In P. Conceição., M. V. Heitor. & B-Å. Lundvall. (Eds.) *Innovation, Competence Building and Social Cohesion in Europe. Towards a Learning society*. Edward Elgar.
- COOKE, P., BOEKHOLT P., SCHALL, N. AND SCHIENSTOCK, G. 1996. “Regional Innovation Systems: Concepts, Analysis and Typology”. Paper prepared for EU-RESTPOR conference Global Comparison of Regional RTD and Innovation Strategies for Development and Cohesion. Brussels 19-21 September.
- DEUTCH, M. 1958. Trust and Suspicion. *Journal of Conflict Resolution* 2, 265–279.
- DIRKS, K. T. & FERRIN, D. L. 2001. The Role of Trust in Organizational Settings. *Organization Science* 12 (4), 450–467.
- DONEY, P.M., CANNON, J.P. & MULLEN, M.R. 1998. Understanding the Influence of National Culture on the Development of Trust. *The Academy of Management Review* 23 (3), 601–620.

- DOWDING, K. 1995. Model or Metaphor: A Critical Review of the Policy Network Approach. *Political Studies* 43, 136–158.
- EKSTEDT, E., LUNDIN, R.A., SÖDERHOLM, A. & WIRDENIUS, H. 1999. *Neo-Industrial Organising. Renewal by Action and Knowledge Formation in a Project-Intensive Economy*. London: Routledge.
- ELANGOVA, A. R. & SHAPIRO, D. L. 1998. Betrayal of Trust in Organizations. *Academy of Management review* 23 (3), 547–566.
- ENGESTRÖM, Y. 1993. Moniammatillisten tiimien toiminnan analysointi. Teoksessa R. Simoila., A. Harlamov., K. Launis., Y. Engeström., O. Saarelma. & M. Kokkonen-Jussila.(toim.) *Kontaktit, tiimit ja verkot: Välineitä terveystieteiden analysointiin. Toimiva terveyskeskus-projektin viides osaraportti. Stakes raportteja 80*. Helsinki: Stakes.
- ENGESTRÖM, Y. 2001. Expansive Learning at Work: Toward and Activity-Theoretical Reconceptualization. *Journal of Learning at Work* 14 (1), 133–156.
- ESKOLA, J. & SUORANTA, J. 2003. *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. 6. painos. Tampere: Vastapaino.
- FARRELL, H. 2004. Trust, Distrust, and Power. In R. Hardin. (Ed.) *Distrust*. New York: Russell Sage Foundation.
- FETTERMAN, D. & BOWMAN, C. 2002. Experiential Education and Empowerment Evaluation: Mars Rover Education Program Case Example. *Journal of Experiential Education* 25 (2), 286–295.
- FERRIN, D. L. & DIRKS, K. T. 2003. The Use of Rewards to Increase and Decrease Trust: Mediating Processes and Decrease Trust: Mediating Processes and Differential Effects. *Organization Science* 14 (1), 18–31.
- FINE, M. 2001. The New South Wales Demonstration Projects in Integrated Community Care. In M. P. Mandell. (Ed.) *Getting Results Through Collaboration: Networks and Network Structures for Public Policy and Management*. Westport: Quorum Books.
- FISHER, A. B. 1991. Morale Crisis. *Fortune* 6, 70–80.
- FLORIDA, R. 2005. Luovan luokan esiinmarssi. Miten se muuttaa työssäkäyntiä, vapaa-aikaa, yhteiskuntaa ja arkielämää. Tampere: Tammer-paino.
- FUKUYAMA, F. 1995. *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. New York: Free Press.
- GIDDENS, A. 1971. *Capitalism and Modern Social Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- GIDDENS, A. 1990. *The Consequences of Modernity*. Cambridge: Polity Press.

- GILBERT, T. 1998. Towards a Politics of Trust. *Journal of Advanced Nursing* 27, 1010–1016.
- GILBERT J.A. & Tang L. P. 1998. An Examination of Organizational Trust Antecedents. *Public Personnel Management* 27 (3), 321–325.
- GRANOVETTER, M. 1985. Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness. *American Journal of Sociology* 91, 481–510.
- GREENBERG, J. 1990. Looking Fair vs. Being Fair: Managing Impressions of Organizational Justice. *Research in Organizational Behavior* 12, 111–157.
- GRÖNFORS, M. 1982. *Kvalitatiiviset kenttätömenetelmät*. Porvoo: WSOY.
- GUSTAVSEN, B. 1990. *Vägen till bättre arbetsliv : Strategier och arbetsformer i ett lokalt utvecklingsarbete*. Stockholm: Arbetslivscentrum.
- HAJER, M. 2003. A Frame in the Fields. Policy Making and the Reinvention of Politics. In M. Hajer. & H. Wagenaar. (Eds.) *Deliberative Policy Analysis. Understanding Governance in the Network Society. Theories of Institutional Design*. Cambridge: Cambridge University press.
- HAJER, M, A. & WAGENAAR, H. (Eds.) 2003a. *Deliberative Policy Analysis. Understanding Governance in the Network Society. Theories of Institutional Design*. Cambridge: Cambridge University press.
- HAJER, M. A. & WAGENAAR, H. 2003b. Introduction. In M. A. Hajer. & H. Wagenaar. (Eds.) *Deliberative Policy Analysis. Understanding Governance in the Network Society. Theories of Institutional Design*. Cambridge: Cambridge University press.
- HANNA, K. S. 2000. The Paradox of Participation and the Hidden Role of Information. A Case Study. *Journal of the American Planning Association* 66 (4), 398–410.
- HANSSON, R. O., JONES, W. H. & FLETCHER, W. L. 1990. Troubled Relationships in Later life: Implications for Support. *Journal of Social and Personal Relationships* 7, 451–463.
- HARDIN, R. 2001, *Conceptions and Explanations of Trust*. In K. S. Cook. (Ed.) *Trust in Society*, Vol. 2: New York: Russell, Sage Foundation.
- HARDY, C., PHILLIPS, N., & LAWRENCE, T. 2000. Distinguishing Trust and Power in Interorganizational Relations: Forms and Façades of Trust. In C. Lane. & R. Bachmann. (Eds.) *Trust Within and Between Organizations. Conceptual Issues and Empirical Applications*. Oxford University Press.
- HART, E. & BOND, M. 1995. *Action Research for Health and Social Care: A Guide to Practice*. Buckingham: Open University Press.

- HAVERI, A. & MAJOINEN, K. 1997. Seudullisen yhteistyön johtaminen. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- HAVERI, A. & PEHK, T. 2008. Verkostokunta johtamisen ja demokratian haasteena. Julkaisu saatavilla [www-muodossa <URL:http://www.kaks.fi/julkaisut/default.aspx>](http://www.muodossa.com/URL:http://www.kaks.fi/julkaisut/default.aspx). 28.5.2008.
- HEALEY, P., DE MAGALHAES, C., MADANIPOUR, A. & PENDLEBURY, J. 2003. Place, identity and local policies: analysing initiatives in deliberative governance. In M. A. Hajer. & H. Wagenaar. (Eds.) *Deliberative Policy Analysis. Understanding Governance in the Network Society. Theories of Institutional Design*. Cambridge: Cambridge University press.
- HEIKKINEN, H. L. T. & JYRKÄMÄ, J. 1999. Mitä on toimintatutkimus? Teoksessa H. L.T. Heikkinen., R. Huttunen. & P. Moilanen. (toim.) *Siinä tutkija missä tekijä. Toimintatutkimuksen perusteita ja näköaloja*. Juva: WSOY.
- HIRSJÄRVI, S. & HURME, H. 2001. *Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö*. Helsinki: Yliopistopaino.
- HIRST, P. 2000. *Democracy and Governance*. In J. Pierre (Ed.) *Debating Governance: Authority, Steering and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- HOLSTEIN, J. A. & GUBRIUM, J. F. 2004. *The Active Interview*. In D. Silverman. (Ed.) *Qualitative Research. Theory, Method and Practice*. (2nd ed.). Sage.
- HUSTED, B. W. & FOLGER, R. 2004. Fairness and Transaction Costs: The Contribution of Organizational Justice Theory to an Integrative Model of Economic Organization. *Organization Science* 15 (6), 719–729.
- HUXHAM, C. 1996. (Ed.) *Creating Collaborative Advantage*. London: Sage.
- HUXHAM, C. 2003. Theorizing Collaboration Practice. *Public Management Review* 5 (3), 401–423.
- HYRYLÄINEN, T. 1994. *Toiminnan aika. Tutkimus suomalaisesta kylätoiminnasta*. Vammala: Vammalan kirjapaino.
- HÄKLI, J. 1999. *Meta hodos. Johdatus ihmismaantieteeseen*. Tampere: Vastapaino.
- ILMONEN, K. 2000. Sosiaalinen pääoma: Käsite ja sen ongelmallisuus. Teoksessa K. Ilmonen. (toim.) *Sosiaalinen pääoma ja luottamus*. Jyväskylä: Jyväskylän yliopistopaino.
- ILMONEN, K. & JOKINEN, K. 2002. *Luottamus modernissa maailmassa*. SoPhi. Jyväskylä: Jyväskylän yliopistopaino.
- INKPEN, A. C. & CURRALL, S. C. 2004. The Coevolution of Trust, Control, and Learning in Joint Ventures. *Organization Science* 15 (5), 586–599.

- INNES, J. E. & BOOHER, D. E. 2003. Collaborative Policymaking: Governance through Dialogue. In M. A. Hajer. & H. Wagenaar. (Eds.) *Deliberative Policy Analysis. Understanding Governance in the Network Society. Theories of Institutional Design*. Cambridge: Cambridge University press.
- JOHANSON, J-E. & SIIVONEN, V. 2006. Sosiaalinen pääoma. Verkostonäkökulma organisaatioissa. SoCa-tutkimusohjelman julkaisuja. Artikkelit saatavilla www-muodossa <URL:<http://www.jyu.fi/erillis/agoracenter/tutkimus/soca/julkaisut>>. 28.4.2008.
- JONES, W. & BURDETTE, M. P. 1994. Betrayal in Relationships. In A. Weber. & J. Harvey. (Eds.) *Perspectives on Close Relationships*: Boston: Allyn and Bacon.
- KANE-URRABAZO, C. 2006. Management's Role in Shaping Organizational Culture. *Journal of Nursing Management* 14, 188–194.
- KANKAINEN, T. 2007. Yhdistykset, instituutit ja luottamus. Jyväskylä studies in education, psychology and social research 326. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.
- KAUTONEN, T. 2005. Trust as a Governance Mechanism in Interfirm Relations: Conceptual considerations. *Evolutionary and Institutional Economics Review* 3 (1), 89–108.
- KEMMIS, W. & CARR, W. 1986. *Becoming Critical: Education, Knowledge and Action Research*. London: Falmer Press.
- KERN, H. 2000. Lack of Trust, Surfeit of Trust: Some Causes of the Innovation Crisis in Germany Industry. In C. Lane. & R. Bachmann. (Eds.) *Trust Within and Between Organizations. Conceptual Issues and Empirical Applications*. Oxford University Press.
- KETCHUM, L. D. & TRIST, E. 1992. *All Teams Are Not Created Equal: How Employee Empowerment Really Works*. Newbury park: Sage.
- KHATOR, R. & BRUNSON, N. A. 2001. Creating Networks for Interorganizational Settings. A Two-Year Follow-Up Study on Determinants. In M. P. Mandell (Ed.) *Getting Results Through Collaboration: Networks and Network Structures for Public Policy and Management*. Westport: Quorum Books.
- KICKERT, W. J. M., KLIJN, E-H., & KOPPENJAN, J. F. M. (Eds.) 1997a. *Managing Complex Networks. Strategies for the Public Sector*. Sage.
- KICKERT, W. J. M., KLIJN, E-H., & KOPPENJAN, J. F. M. 1997b. Introduction: A Management perspective on Policy Networks. In W. J. M. Kickert, E-H. Klijn, & J. F. M. Koppenjan. (Eds.) *Managing Complex Networks. Strategies for the Public Sector*. Sage.
- KICKERT, W. J. M. & KOPPENJAN, J. F. M. 1997. Public management and Network management: An Overview. In W. J. M. Kickert, E-H. Klijn, & J. F. M. Koppenjan. (Eds.) *Managing Complex Networks. Strategies for the Public Sector*. Sage.

KLIJN, E-H. 1997. Policy Network: An Overview. In W. J. M., Kickert, E-H. Klijn. & J. F. M. Koppenjan. (Eds.) *Managing Complex Networks. Strategies for Public Sector.* Sage.

KLIJN, E-H. & TEISMAN, G. R. 1997. Strategies and Games in Networks. In W. J. M., Kickert, E-H. Klijn. & J. F. M. Koppenjan. (Eds.) *Managing Complex Networks. Strategies for Public Sector.* Sage.

KLIJN, E-H., KOPPENJAN, J. F. M. & TERMEER, K. 1995. Managing Networks in the Public Sector: A Theoretical Study of Management Strategies in Policy Networks. *Public Administration* 73, 437–454.

KOSKINEN, I., ALASUUTARI, P. & PELTONEN, T. 2005. Laadulliset menetelmät kauppatieteissä. Tampere: Vastapaino.

KOVALAINEN, A. & ÖSTERBERG, J. 2000. Sosiaalinen pääoma, luottamus ja julkisen sektorin restrukturaatio. Teoksessa K. Ilmonen (toim.) *Sosiaalinen pääoma ja luottamus.* Jyväskylä: Jyväskylän yliopistopaino.

KRAMER, R. M., BREWER, A. B. & HANNA, B. A. 1996. Collective Trust and Collective Action. The Decision to Trust as a Social Decision. In R. M. Kramer. & R. Tyler. (Eds.) *Trust in Organizations. Frontiers of Theory and Research.* Thousand Oaks: Sage.

LAM, A. 2000. Skill Formation in the Knowledge Based Economy: Mode 2 Knowledge and the Extended Internal Market. Paper presented at the DRUID Summer Conference on The Learning Economy – Firms, Regions and Nation Specific Institutions. Aalborg: Denmark, June 2000.

LAMBERT, P. 1999. Rajaviiva katoaa. Innovatiivista oppimista ammatillisen opettajankoulutuksen, oppilaitosten ja työelämän organisaatioiden yhteistyönä. Helsingin ammattikorkeakoulun julkaisuja Sarja A: Tutkimukset 1. Helsinki: Helsingin ammattikorkeakoulu.

LASCHINGER, H.K., FINEGAN, J., SHAMIAN J. A. & CASIER S. 2000. Organizational Trust and Empowerment in Restructured Healthcare Settings: Effects on Staff Nurse Commitment. *Journal of Nursing Administration* 30 (9), 413–425.

LAWSON, C. & LORENZ, E. 1999. Collective Learning, Tacit Knowledge and Regional Innovative Capacity. *Regional Studies* 33, 305–17.

LEVI, M., MOE, M. & BUCKLEY, T. 2004. The Transaction Costs of Distrust: Labour and Management at the National Labour Relations Board. In R. Hardin. (Ed.) *Distrust VIII*. New York: Russell Sage Foundation.

LEWICKI, R. J. & BUNKER, B. 1995. Trust in Relationships: A Model of Trust Development and Decline. In B. Bunker. & J. Rubin. (Eds.) *Conflict, Cooperation and Justice.* San Fransisco: Jossey-Bass.

LEWICKI, R. J. & BUNKER, B. B. 1996. Developing and Maintaining Trust in Work Relationships. In R. Kramer & T. Tyler. (Eds.) *Trust in Organizations: Frontiers of Theory and Research*. Thousand Oaks, CA: Sage.

LEWIS, D. & WEIGERT, A. 1985. Trust as a Social Reality in Social Forces. *Social Forces* 63 (4), 967–985.

LINCOLN, Y. S. & GUBA, E. G. 1985. *Naturalistic Inquiry*. Beverly Hills: Sage.

LINNAMAA, R. & SOTARAUTA, M. 2000. Verkostojen utopia ja arki: Tutkimus Etelä-Pohjanmaan kehittäjäverkostosta. *Sente-julkaisuja* 7/2000. Tampere: Cityoffset.

LINNAMAA, R. & SOTARAUTA, M. 2001. Verkostot instituutioiden ja järjestelmien kahleissa. Teoksessa M. Sotarauta & N. Mustikkamäki (toim.) *Alueiden kilpailukykyyn kahdeksan elementtiä*. Helsinki: Suomen kuntaliitto.

LINNAMAA, R. 2002. Development Process of the ICT Cluster in the Jyväskylä Urban Region. In M. Sotarauta. & H. Bruun. (Eds.) *Nordic Perspectives in Process-Based Regional Development Policy*. Report 2002:3. Stockholm: Nordregio, 29–78.

LINNAMAA, R. 2004. Verkostojen toimivuus ja alueen kilpailukyky. *HAUS-julkaisuja* 1/2004. Tampere: Cityoffset.

LORENZEN, M. 2001. Localised Learning and Policy. Academic Advice on Enhancing Regional Competitiveness Through Learning. In P. Maskell (Ed.). *Innovation and Learning for Competitiveness and Regional Growth – A Policy Challenge*. Stockholm: Nordregio.

LOXLEY, A. 1997. *Collaboration in Health and Welfare*. London: Jessica Kingsley Publishers.

LUHMAN, N. 1979. *Trust and Power*. New York: John Wiley & Sons.

LUHMANN, N. 1988. Familiarity, Confidence, Trust: Problems and Alternatives. In D. Gambetta (Ed.) *Trust – Making and Breaking Relationships*. Oxford: Basil Blackwell.

LUKE, J. S. 1998. *Catalytic Leadership: Strategies for an Interconnected World*. San Francisco: Jossey-Bass.

LUNDIN, R. A. & SÖDERHOLM, A. 1995. A Theory of the Temporary Organization. *Scandinavian Journal of Management* 11 (4), 437–455.

LUNDEVALL, B. Å. (Ed.) 1992. *National Systems of Innovation: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*. London: Pinter.

MANDELL, M. (Ed.) 2001. *Getting Results Through Collaboration: Networks and Network Structures for Public Policy and Management*. Westport: Quorum Books.

- MARSH, D. & RHODES, R. A. W. 1992. (Eds.) *Policy Networks in British Government*. Oxford: Clarendon.
- MARSH, D. 1998. (Ed.) *Comparing Policy Networks*. Buckingham: Open University Press.
- MARSH, D. & SMITH, M. J. 2001. Debates: There is More Than One Way to do Political Science: On Different Ways to Study Policy Networks. *Political Studies* 49, 528–541.
- MARTON, F. 1994. Phenomenography. In T. Husen & T. N. Postlethwaite. (Eds.) *The International Encyclopaedia of Education*. (2nd ed.). Oxford: Pergamon Press.
- MAYER, R. C., DAVIS, F. D. & SCHOORMAN. 1995. An Integrative Model of Organizational Trust. *Academic Management Review* 20, 709–734.
- MAYNE, J., WILEMAN, T. & LEEUW, F. 2003. Networks and Partnering Arrangements: New Challenges for Evaluation and Auditing. In G. Andrew., B. Jenkins., F. Leeuw. & J. Mayne. (Eds.) *Collaboration in Public Services: The Challenge for Evaluation*. Volume X. Transaction Publishers.
- MCEVILY, B., PERRONE, V. & ZAHEER, A. 2003. Trust as an Organizing Principle. *Organization Science* 14, (1), 91–106.
- METSÄMUURONEN, J. 2003. *Tutkimuksen perusteet ihmistieteissä*. 2. painos. Jyväskylä: Gummerus.
- MIETTINEN, R., TOIKKA, K., TUUNAINEN, J., LEHENKARI, J. & FREEMAN, S. 2006. *Sosiaalinen pääoma ja luottamus innovaatioverkoissa*. Tutkimusraportteja 9. Toiminnan teorian ja kehittävän työntutkimuksen yksikkö. Helsinki: Yliopistopaino.
- MIKKONEN, K. & HAAPALA, M. 2006. *Aluetutkimuksen menetelmät*. Vaasan yliopiston julkaisuja. Opetusjulkaisuja 55. Aluetiede 4. Vaasa: Vaasan yliopisto.
- MILGROM, P. & ROBERTS, J. 1990. The Economics of Modern Manufacturing: Technology, Strategy, and Organization. *The American Economic Review* 80 (3), 511–528.
- MILLER, G. 2001. Why Is Trust Necessary in Organizations? The Moral Hazard of Profit-Maximization. In K. S. Cook (Ed.) *Trust in Society*. New York: Russell Sage Foundation.
- MISHRA, A. & SPREITZER, G. 1998. Explaining How Survivors Respond to Downsizing: The Roles of Trust, Empowerment, Justice, and Work Redesign. *Academy of Management Review* 23 (3), 567–589.
- MOORMAN, R. H. 1991. Relationship Between Justice and Organizational Citizenship Behaviour: Do Fairness Perceptions Influence Employee Citizenship? *Journal of Applied Psychology* 76, 845–855.

- MOORMAN, R. H. & BLAKELY, G. L. 1995. Individualism–Collectivism as an Individual Difference Predictor of Organizational Citizenship Behavior. *Journal of Organizational Behavior* 16, 127–142.
- MORRIS, J. H. & MOBERG, D. J. 1994. Work Organizations as Contexts for Trust and Betrayal. In T. Sarbin., R. Carney. & C. Eoyang. (Eds.) *Citizen Espionage: Studies in Trust and Betrayal*. Westport. CT: Praeger.
- MURPHY, J. T. 2006. Building Trust in Economic Space. *Progress in Human Geography* 30 (4), 427–450.
- MUSTIKKAMÄKI, N. 2004. Näkökulmia yksilöiden sitoutumisen ja alueiden kehityksen väliseen suhteeseen. M. Sotarauta. & K-J. Kosonen. (toim.) *Yksilö, kulttuuri, innovaatioympäristö. Avauksia aluekehityksen näkymättömään dynamiikkaan*. Tampere: Tampereen yliopistopaino.
- MÄKELÄ, K. 1990. Kvalitatiivisen aineiston arviointiperusteet. Teoksessa K. Mäkelä. (toim.) *Kvalitatiivisen aineiston analyysi ja tulkinta*. Helsinki: Gaudeamus.
- MÄKINEN, M. 1994. Aluepolitiikka Euroopan unionissa ja sen jäsenmaissa Suomen näkökulmasta. Tampereen yliopisto. Aluetieteen laitos. Tutkimuksia sarja B 66/1994. Tampere.
- NELSON, L. 2001. Environmental Networks. Relying on Process or Outcome for Motivation. In M. Mandell. (Ed.) *Getting Results Through Collaboration: Networks and Network Structures for Public Policy and Management*. Westport: Quorum Books.
- NIEMI, S. & SALMINEN, A. 2005. Kohti avointa, vuorovaikutteista ja osaavaa aluetta. Hyvän hallinnon teoreettisia ja käytännöllisiä näkökulmia alueen strategiseen kehittämiseen. Vaasan yliopisto. Levón –instituutti. Julkaisu No. 115. Vaasa: Vaasan yliopisto.
- NONAKA, I. & TAKEUCHI, H. 1995. *The Knowledge Creating Company*. Oxford University Press.
- NOOTEBOOM, B. 2002. *Trust. Forms, Foundations, Functions, Failures and Figures*. Cheltenham: Edward Elgar.
- NOOTEBOOM, B. & SIX, F. 2003. (Eds.) *The Trust Process in Organizations. Empirical Studies of the Determinants and the Process of Trust Development*. Oxford: Marston Book Services.
- ORGAN, D. W. 1990. The Motivational Basis of Organizational Citizenship Behavior. In B. M. Staw. & L. L. Cummings. (Eds.) *Research in Organizational Behaviour*. Greenwich: JAI Press.
- OUCHI, W. G. 1980. Markets, Bureaucracies and Clans. *Administrative Science Quarterly* 25, 833–848.

- OULASVIRTA, J., OHTONEN, L. & STENVALL, J. 2002. Kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon ohjaus. Tasapainoista ratkaisua etsimässä. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2002: 19. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- PATTON, M. Q. 1997. Utilization-focused evaluation. The new century text. (3rd ed.). Sage.
- POLANYI, M. 1966. The Tacit Dimension. London: Routledge & Kegan Paul.
- PORTES, A. & SENSENBRENNER, J. 1993. Embeddedness and immigration: Notes on the social determinants of economic action. *American Journal of Sociology* 98, 1320-1350.
- POWELL, W. W. 1996. Trust-Based Forms of Governance. In R. M. Kramer. & R. Tyler. (Eds.) *Trust in Organizations. Frontiers of Theory and Research.* Sage.
- PUTNAM, R. 1993. Making democracy work: Civic traditions in modern Italy. Princeton: Princeton University Press.
- PUTNAM, R. 1995. Tuning In, Tuning Out: The Strange Disappearance of Social Capital in America. *Political Science & Politics* 28 (4), 664–683.
- PUTNAM, R. 2000. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community.* New York: Simon & Schuster.
- RANKI, A. 2000. Henkilöstön selviytyminen kriisiytyneessä organisaatiossa. Akateeminen väitöskirja. *Acta Univeritas Tamperensis* 775. Tampere: Tampereen yliopistopaino.
- RAUNIO, M. 2000. Lakeus kutsuu – kuuleeko kukaan? Seinäjoen kehittäjäorganisaatioiden ylimaakunnalliset yhteistyösuhteet. Rajaton Etelä-Pohjanmaa: Johtamis- ja suunnittelumenetelmien kehittäminen hajautuneen vallan maailmassa -projektin osaraportti. Tampereen yliopisto. Alueellisen kehittämisen tutkimusyksikkö SENTE-julkaisuja 6/2000. Tampere: Cityoffset.
- RHODES, R. A. W. 2002. Putting People Back into Networks. *Australian Journal of Political Science* 37 (3), 399–416.
- ROUSSEAU, D.M., SITKIN, S.B., BURT, R.S. & CAMERER, C. 1998. Not So Different After All: A Crossdiscipline View of Trust. *Academy of Management Review* 23, 393–404.
- ROSSI, P. H., FREEMAN, H. E. & LIPSEY, M. W. 1999. *Evaluation. A systemic approach.* (6th ed.). Sage publications.
- RUUSKANEN, P. 2001. Sosiaalinen pääoma – Käsitteet, suuntaukset ja mekanismit. VATT-tutkimuksia. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.

SAARELAINEN, T. 2003. *Managing Local Networks: Impacts of Network Management on the Implementation of New Public Management and Citizen Participation*. Acta Universitatis Lapponiensis. Rovaniemi: University of Lapland.

SANAKSENAHO, S. 2006. Eriarvoisuus ja luottamus 2000-luvun taitteen Suomessa. Bourdieulainen näkökulma. *Jyväskylä studies in education, psychology and social research* 285. Jyväskylän yliopisto. Jyväskylä: Jyväskylän yliopistopaino.

SELIGMAN, A.B. 1997. *The Problem of Trust*. New Jersey: Princeton University Press.

SELIGMAN, A. 2000. Luottamus ja yleinen vaihto. Teoksessa K. Ilmonen. (toim.). *Sosiaalinen pääoma ja luottamus*. SoPhi 42. Jyväskylä: Jyväskylän yliopistopaino.

SEPPÄNEN-JÄRVELÄ, R. 1999. *Luottamus prosessiin: Kehittämistyön luonne sosiaali- ja terveysalalla*. Helsinki: Stakes.

SEPPÄNEN-JÄRVELÄ, R. 2003. *Prosessiarviointi kehittämissuunnitelmassa. Opas käytäntöihin*. Finsoc työpapereita 1/2003. Helsinki: Stakes.

SHAPIRO, D. L., SHEPPARD, B. H. & Cheraski, L. 1992. *Business on a Handshake*. *Negotiation Journal* 8, 365–377.

SHEPPARD, B. H. & TUCHINSKY, M. 1996. *Micro OB and the Network Organization*. In R. M. Kramer. & T.R. Tyler. (Eds.) *Trust in Organizations*. *Frontiers of Theory and Research*. Sage.

SHOCKLEY-ZALABAK, P. & ELLIS, K. & WINOGRAD, G. 2000. *Organizational Trust: What It Means, Why It Matters*. *Organization Development Journal* 18 (4), 35–48.

SIISIÄINEN, M. 2003. Yksi käsite, kaksi lähestymistapaa: Putnamin ja Bourdieun sosiaalinen pääoma. *Sociologia* 40 (3), 204–218.

SOTARAUTA, M. 1993. *Kurun, Ruoveden ja Virtain yhteistyö- ja kehittämissuunnitelmat – kuntien yhteistyö ja muuttuva toimintaympäristö*. Acta-sarja 16. Helsinki: Suomen kaupunkiliitto.

SOTARAUTA, M. 1996. *Kohti epäselvyyden hallintaa. Pehmeä strategia 2000-luvun alueen suunnittelun lähtökohtana*. *Tulevaisuuden tutkimuksen seura*. Acta futura fenica No: 6. Jyväskylä: Gummerus.

SOTARAUTA, M. & LINNAMAA, R. 1997. *Kaupunkiseudun elinkeinopolitiikka ja prosessien laatu: Tampere, Turku, Oulu, Seinäjoki, Vammala ja Parkano Benchmarking-vertailussa*. Tampereen yliopisto, Aluetieteen ja ympäristöpolitiikan laitos. Sarja A 19. Tampere: Cityoffset.

SOTARAUTA, M. & LINNAMAA, R. 1998. *The Finnish Multi-Level Policy-Making and the Quality of Local Development Policy Process: The Cases of Oulu and Seinäaapurit Sub-Regions*. *European planning studies* 6 (5), 505–524.

SOTARAUTA, M. & LINNAMAA, R. 1999. Johtajuus kaupunkiseudun kehittämises-
sä: Verkostojen johtamisen osa-alueet ja huomion kohteet. Teoksessa M. Sotarauta.
(toim.) Kaupunkiseutujen kilpailukyky ja johtaminen tietoyhteiskunnassa. Acta-sarja
106. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

SOTARAUTA, M. LINNAMAA, R. VILJAMAA, K. 1999. Kumppanit peilinä. Elin-
keinopoliittisen seutuyhteistyön profiilit Tampereen, Turun ja Imatran seuduilla sekä
Oulunseudulla ja Seinänaapureissa. Tampereen yliopisto. Aluetieteen ja ympäristöpoli-
tiikan laitos. Alueellisen johtamisen tutkimusyksikkö. SENTE-julkaisuja 1/1999.
Tampere: Cityoffset.

SOTARAUTA, M. & LAKSO, T. 2000. Muutoksen johtaminen ja luova jännite.
Tutkimus Kainuun kehittämistoiminnasta. Acta-sarja 132. Helsinki: Suomen kuntaliit-
to.

SOTARAUTA, M. 2001. Kehittämispelit ja alueiden kilpailukyvyn kahdeksas ele-
mentti. Teoksessa M. Sotarauta. & N. Mustikkamäki. (toim.) Alueiden kilpailukyvyn
kahdeksan elementtiä. Helsinki: Suomen kuntaliitto.

SOTARAUTA, M. & LAKSO, T. 2001. Strateginen suunnittelu Kainuun kehittämis-
toiminnassa. Teoksessa M. Sotarauta. & N. Mustikkamäki. (toim.) Alueiden kilpailu-
kyvyn kahdeksan elementtiä. Helsinki: Suomen kuntaliitto.

SOTARAUTA, M. & HUKKINEN, J. 2002. Nordic Perspectives on Process-Based
Regional Development Policy. In M. Sotarauta. & H. Bruun. (Eds.) Nordic Perspec-
tives on Process-Based Regional Development Policy. Nordregio Report 2002:3.
Stockholm: Nordregio .

SOTARAUTA, M., LINNAMAA, R. & SUVINEN, N. 2003. Tulkitseva kehittäminen
ja luovat kaupungit. Verkostot ja johtajuus Tampereen kehittämisessä. Tampereen
yliopisto. Alueellisen kehittämisen tutkimusyksikkö Sente. Sente-julkaisuja 16/2003.
Tekniikan Akateemisten Liitto, TEK. Tampere: Cityoffset.

SOTARAUTA, M. & KOSONEN, K-J. 2004. Strategic Adaptation to the Knowledge
Economy in Less Favoured Regions: A South Ostrobothnian University Network as a
Case in Point. In P. Cooke & A. Piccaluga. (Eds.) Regional Economies as Knowledge
Laboratories. Edward Elgar Publishing Ltd.

SOTARAUTA, M. 2005. Shared Leadership and Dynamic Capabilities in Regional Dev-
elopment. In I. Sagan & H. Halkier (Eds.) Regionalism Contested: Institution, Society
and Governance. Urban and Regional Planning and Development Series. Cornwall:
Ashgate.

SOTARAUTA, M. 2006. Where have all the people gone? Leadership in the Fields of
Regional Development. Special Working Paper on Leadership and Institutional Entre-
preneurship. SENTE Working Papers 9/2006. Julkaisu luettavissa www-muodossa:
<URL: http://www.sjoki.uta.fi/sente/netlibrary/Where_have_all_the.pdf>10.7.2008.

SOTARAUTA, M., KOLEHMAINEN, J., & SUTINEN, K. 2007. Tampereen kaupunkiseudun elinkeinostrategian perusta. Kehittämisenfilosofian etsintä ja strategian suuntaviivojen hahmottelu. SENTE työraportteja 15/2007. Tampereen yliopisto. Alueellisen kehittämisen tutkimusyksikkö. Julkaisu saatavilla www-muodossa osoitteesta <URL: <http://www.sjoki.uta.fi/sente/netlibrary/EKOS.pd>>. 10.7.2008.

SOTARAUTA, M., KOSONEN, K.-J. & VILJAMAA, K. 2007. Aluekehittäminen generatiivisena johtajuutena, 2000-luvun aluekehittäjän työnkuvaa, ja kompetensseja etsimässä. Tampereen yliopisto, Alueellisen kehittämisen tutkimusyksikkö, Sente-julkaisuja 23/2007. Tampere: Cityoffset.

STOKER, G. 1997. Regime Theory and Urban Politics. In D. Judge. & G. Stoker. & H. Wolman. (Eds.) Theories of Urban Politics. Sage Publications.

STRAUSS, A. & CORBIN, J. 1997. Grounded Theory in Practice. Thousand Oaks: Sage Publications.

STÅHLE, P. & SOTARAUTA, M. 2003. Alueellisen innovaatio toiminnan tila, merkitys ja kehityshaasteet Suomessa. Tulevaisuusvaliokunta. Teknologian arviointeja 15. Loppuraportti. Eduskunnan kanslian julkaisu 3/2003. Helsinki: Edita.

SYDOW, J. 2000. Understanding the Constitution of Interorganizational Trust. In C. Lane. & R. Bachmann. (Eds.) Trust Within and Between Organizations. Conceptual Issues and Empirical Applications. Oxford University press.

SYRJÄLÄ, L. & NUMMINEN, M. 1988. Tapaustutkimus kasvatustieteessä. Oulun yliopiston kasvatustieteiden tiedekunnan tutkimuksia 51. Oulu: Oulun yliopisto.

TREVINO, L. K. & NELSON, K. A. 1999. Managing Business Ethics: Straight Talk About How to Do It Right. (2nd ed.). New York: John Wiley & Sons.

TUOMI, J. & SARAJÄRVI, A. 2002. Laadullinen tutkimus ja sisällön analyysi. Helsinki: Tammi.

TSAI, W. & GHOSHAL, S. 1998. Social Capital and Value Creation: The Role of Intrafirm Networks. Academic. Management Journal 41, 464–476.

TYLER, T. R. & DEGOEY, P. 1996. Trust in Organizational Authorities. The Influence of Motive Attributions on Willingness to Accept Decisions. In R. M. Kramer & R. Tyler (Eds.) Trust in Organizations. Frontiers of Theory and Research. California: Sage.

ULLMANN-MARGALIT, E. 2004. Trust, Distrust, and In Between. In R. Hardin. (Ed.) Distrust VIII. Russell Sage Foundation series on trust. New York: Russell Sage Foundation.

VALANTA, J. & PEKOLA-SJÖBOLM, M. 2000. Organisaatioiden moninaisuus. KuntaSuomi 2004 tutkimuksia nro 25. Acta nro 130. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

- VALOVIRTA, V. & VIRTANEN, P. 2004. Kohti elinvoimaisia kaupunkiseutuja. Aluekeskusohjelman väliarviointi. Sisäasiainministeriön julkaisu 9/2004. Alueiden kehittäminen. Hyvinkää: Suomen Printman.
- VAN KERSBERGEN, K. & VAN WAARDEN, F. 2004. Governance as a Bridge between Disciplines: Cross-Disciplinary Inspiration Regarding Shifts in Governance and Problems of Governability, Accountability and Legitimacy. *European Journal of Political Research* 43, 143–171.
- VARTIAINEN, P. 1998. Suomalaisen aluepolitiikan kehitysvaiheita. Sisäasiainministeriö. Aaluekehitysosaston julkaisu 6/1998. Julkaisu luettavissa [www.muodossa.osoiteessa](http://www.muodossa.osoiteessa.fi/intermin/images/nsf/files/55dbfdeabd2cde92c225703400357fd5/$file/aluepolitiikan_kehitysvaiheet.pdf) <URL:http://www.intermin.fi/intermin/images/nsf/files/55dbfdeabd2cde92c225703400357fd5/\$file/aluepolitiikan_kehitysvaiheet.pdf> 10.7.2008.
- WEICK, K. E. 1995. *Sensemaking In Organizations*. Thousand Oaks: Sage.
- WELCH, M. R., RIVERA, R. E. N., CONWAY, B.P., YONKOSKI, J., LUPTON, P. M. & GIANCOLA, R. 2005. Determinants and Consequences of Social Trust. *Sociological Inquiry* 75 (4), 453–473.
- WHITENER, E. M., BRODT, S. E., KORSGAARD, M. A. & WERNER, J. M. 1998. Managers as Initiators of Trust: An Exchange Relationship Framework for Understanding Managerial Trustworthy Behavior. *Academy of Management Review* 23, 513–530.
- WHYTE, W. F. (Ed.) 1991. *Participatory action research*. Newbury Park, Ca: Sage.
- WILÉN, A-T. 2006. Sosiaalipäivystyksen kehittäminen. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen selvityksiä 2006: 64. Helsinki: Yliopistopaino.
- WILLAMS, S., PITRE, R. & ZAINUBA, M. 2002. Justice and Organizational Citizenship. Behavior Intentions: Fair Rewards Versus Fair Treatment. *The Journal of Social Psychology* 142, 33–44.
- WOOLCOCK, M. 1998. Social Capital and Economic Development. Towards a Theoretical Synthesis and Policy Framework. *Theory and Society* 27, 151–208.
- WOOLCOCK, M. & NARAYAN, D. 2000. Social Capital: Implications for Development. Theory, Research and Policy. *World Bank Research Observer* 15 (2), 225–249.
- ZANDER, U. B. & KOGUT, B. 1995. Knowledge and the Speed of Transfer and Imitation of Organizational Capacities. An Empirical Test. *Organizational Science* 5 (1), 76–92.
- YIN, R. K. 1983. *Case Study Research. Design and Methods*. Applied Social Research Methods Series 5. London: Sage. Revised Edition.
- YIN, R. K. 2003. *Case study research: Design and methods*. Thousand Oaks: Sage.

YOUNG, L. C. & WILKINSON, I. 1989. The Role of Trust and Co-operation in Marketing Channels: A Preliminary Study. *European Journal of Marketing* 23 (2), 109–122.

LIITTEET

LIITE 1. Kaakkois-Suomen sosiaalipäivystyshankkeen perustietoja 1/2

Kesto: 1.4.2003–31.12.2006

Rahoitus: ESR / Sosiaali- ja terveysministeriö, Joutsenon kaupunki, Kotkan kaupunki, Kouvolan kaupunki, Kuusankosken kaupunki, Lappeenrannan kaupunki

Hankkeen hallinnointi: Kymenlaakson ammattikorkeakoulu

Hankkeen henkilöstö: Projektipäällikkö ja prosessitutkija, osa-aikaiset projektityöntekijät veturikunnissa (kolme ns. seutuohjaajaa)

Hankkeen maantieteellinen toiminta-alue:

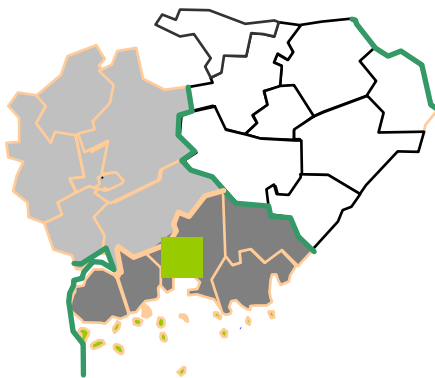
Alue 1: Kouvolan seutukunta – Kehittämistyön vetureina Kouvolan ja Kuusankosken kaupungit

Alue 2: Kotkan-Haminan seutukunta – Kehittämistyön veturina Kotkan kaupunki

Alue 3: Lappeenrannan ja Länsi-Saimaan seutukunnat – Kehittämistyön veturina Joutsenon ja Lappeenrannan kaupungit

Alue 1: Kouvolan seutukunta

7 kuntaa. Yhteensä n. 97 800 asukasta



Alue 3: Lappeenrannan & Länsi-Saimaan seutukunnat

8 kuntaa. Yhteensä n. 89 500 asukasta.

Alue 2: Kotkan-Haminan seutukunta
5 kuntaa. Yhteensä n. 87 800 asukasta

KUVIO 7. Seudullisten palveluiden yhteistoiminta-alueet

TAULUKKO 14. Hankealueet ja kuntien asukasluvut (19.4.07 Lääninhallitus)

Hankealue: Pohjois-Kymenlaakso		Hankealue: Etelä-Kymenlaakso		Hankealue: Etelä-Karjala	
Veturikunnat: Kouvola ja Kuusankoski		Veturikunta: Kotka		Veturikunnat: Lappeenranta ja Joutseno	
Kouvolan seutukunta		Kotka-Haminan seutukunta		Lappeenrannan / Länsi-Saimaan seutukunta	
Kaupunki/Kunta	Asukasta	Kaupunki/Kunta	Asukasta	Kaupunki/Kunta	Asukasta
Anjalan-koski	17 085	Hamina	21 887	Joutseno	10 808
Elimäki	8 365	Kotka	54 759	Lappeenranta	58 982
Iitti	7 336	Miehikkälä	2 447	Lemi	3 109
Jaala	1 938	Pyhtää	5 167	Luumäki	5 274
Kouvola	31 177	Virolahti	3 718	Savitaipale	4 162
Kuusankoski	20 337			Suomenniemi	838
Valkeala	11 325			Taipalsaari	4 844
				Ylämaa	1 511

Kehittämistyöhön osallistuneet muut organisaatiot edellä esiteltyjen kuntien lisäksi (esiintyvät aineisto-otteissa)

Kaakkois-Suomen hätäkeskus, Kymenlaakson sairaanhoitopiiri
 Etelä-Karjalan sairaanhoitopiiri, Lappeenrannan kihlakunnan poliisilaitos
 Kouvolan kihlakunnan poliisilaitos, Kotkan kihlakunnan poliisilaitos
 Haminan kihlakunnan poliisilaitos, Imatran kihlakunnan poliisilaitos
 A-klinikka (Etelä-Kymenlaakso), Kymenlaakson pelastuslaitos
 Kouvolan seudun kansanterveystyön kuntayhtymä

Hankkeen ohjausryhmä:

Marja Kaasalainen (Lääninsosiaalitarastaja, Etelä-Suomen lääninhallitus), puheenjohtaja
 Anne Hujala (Ylitarkastaja, Sosiaali- ja terveysministeriö)
 Marja-Liisa Grönvall/Anna Liakka (Sosiaalijohtaja, Kotkan kaupunki)
 Päivi Ahonen (Sosiaalijohtaja, Joutsenon kaupunki)
 Juhani Seppälä (Sosiaali- ja terveystoimen asiantuntija, Kaakkois-Suomen hätäkeskus)
 Antero Rossi (Ylikomisario, Kouvola kihlakunnan poliisilaitos)
 Marja Kosonen (Sosiaalijohtaja, Lappeenrannan kaupunki)
 Sakari Laari (Sosiaalijohtaja, Kouvolan kaupunki)
 Nina Korpelainen (Sosiaalijohtaja, Kuusankosken kaupunki)
 Olli Hokkanen (Osastonhoitaja, Kymenlaakson sairaanhoitopiiri)
 Anita Sipilä (Kehitysjohtaja, Kaakkois-Suomen sosiaalialan osaamiskeskus, SOCOM)
 Matti Vuorinen (Läänin poliisiylitarkastaja, Etelä-Suomen lääninhallitus, poliisiosasto)/ Tapio Saarni (Lappeenrannan kihlakunnan poliisilaitos)
 Anneli Rauhasalo/ Hilikka Dufva (Tutkimusjohtaja Kymenlaakson ammattikorkeakoulu)
 Johanna Hasu/ Anneli Airola (Projektien johtaja/asiantuntija Kymenlaakson ammattikorkeakoulu)
 Pirjo Koskinen/Eija Rommi (Projektipäällikkö, Kymenlaakson ammattikorkeakoulu)
 Arja-Tuulikki Wilén (Prosessitutkija, Kymenlaakson ammattikorkeakoulu), sihteeri

LIITE 2. Haastatteluiden teemat

1/2

1. Avainhenkilöiden haastatteluiden teemat kevät 2003**SOSIAALIJOHTAJAT**

Haastattelun teemat

1. Nykytilanne ja kehittämisen visio

Miten sosiaalipäivystys on nyt järjestetty? (virka-aikainen & virka-ajan ulkopuolella)

Onko arvioitu nykyisen päivystysjärjestelmän kustannuksia/asukas?

Miten sosiaalipäivystystä tulisi kehittää sosiaalitoimen näkökulmasta?

Millainen on mielestänne ns. paras toimintamalli?

Millaisia ongelmia sosiaalipäivystyksessä tällä hetkellä on?

Mitä hyviä tai säilytettäviä elementtejä nykyisessä järjestelmässä on?

Millaisia riskejä näette ylikunnallisen sosiaalipäivystysjärjestelmän toteutumiselle ja leviämislle?

Mikä on kiireellisin asia?

2. Sosiaalipäivystysprojektin arviointi

Mikä on mielestänne keskeisin arviointikysymys?

Mitä odotatte arvioinnilta?

3. Lappeenranta-Joutseno: esiselvitys

Etelä-Karjalassa on hanketta pohjustettu esiselvityksellä, kun Etelä-Karjalan sosiaali-johto asetti keväällä 2000 työryhmän selvittämään alueen sosiaalitoimeen tarvittavia päivystysjärjestelyjä ja niiden toteuttamisvaihtoehtoja. Miten selvitys tehtiin? Mitä tuloksia se tuotti?

POLIISI

1. Nykytilanne ja kehittämisen visio

Miten sosiaalipäivystystä tulisi kehittää poliisin näkökulmasta?

Millainen on mielestänne ns. paras toimintamalli?

Millaisia ongelmia sosiaalipäivystyksessä tällä hetkellä on?

Millaisia riskejä näette sosiaalipäivystysjärjestelmän kehittämislle ja levittämislle?

Millaisia koulutustarpeita tässä asiassa olette havainneet?

Onko muuta sosiaalipäivystykseen liittyvä selvitystyötä tehty aiemmin poliisin näkökulmasta?

Mikä on kiireellisin asia?

2. Poliisin ”tytär”-hanke

Muistio 21.1.03 kokouksesta

Kokouksessa 21.1.03 on sovittu mm.

Poliisille palkataan Kaakkois-Suomen alueelle yksi kokopäiväinen koordinaattori.

Tehtäviin tulee kuulumaan poliisin koulutustarpeen kartoitus ja kiireellisyys-luokitus (ns. rajapinnat ja yhteistehtävien kiireellisyysluokat) ja myöhemmin yhteisten toimintamallien kehittäminen esim. varhainen puuttuminen, syrjäytymisen tunnistaminen ym.

Poliisin hankkeen käynnistyminen on nyt vireillä osa-aikaisen poliisin ”seutuohjaajan” palkkaamisen muodossa.

Miten ja millaista hankkeen valmistelutyötä on tehty paikallisella tasolla ennen tätä?

Mitkä tulisivat olemaan poliisin seutuohjaajan tehtävät?

3. Sivuavat hankkeet

Muistio palaverista 28.1.2002

Kunnissa on vireillä käytännön työskentelyä aihealueeseen liittyen mm.

- Lappeenrannan perheväkivalta- ja sosiaaliprojekti

- Poliisilaitoksella työskentelevä sosiaalityöntekijä (jatkuu seuraavalla sivulla)

HÄTÄKESKUKSEN EDUSTAJA**1: Selvitystutkimus**

Olet tehnyt moniosaisen kyselyn, jossa saamamme muistion (21.1.03) mukaan selvitetiin johtavan sekä toimivaltaisen sosiaaliviranomaisten määrittäminen hätäkeskuksen toimialueella. Samoin sosiaalipalveluiden toimintayhteisö ja sopimuksen mukaiset yhteistyötahot sekä muut yhteistyötahot kartoitettiin kunnittain. Selvityksen pohjalta tehdään yhteiset tietojärjestelmät hätäkeskukseen ja toimijoille. Miten tutkimus toteutettiin? Miten arvioisit tuloksia? Mikä on tutkimuksen tämänhetkinen vaihe yhteisten tietojärjestelmien rakentamisen näkökulmasta?

2. Hätäkeskuspäivystäjien koulutuksen tarve

Opetustiivistelmässäsi (lähetetty ennen haastattelua tutkijalle) **SOSIAALISTEN HÄTÄTILANTEIDEN RISKIARVIO JA VASTEEN MÄÄRITYS** nimetä useita hätäkeskuspäivystäjien tarvitsemia valmiuksia sosiaalisten hätätilanteiden hoitamiseksi ja tunnistamiseksi. Millaisiksi näet hätäkeskuspäivystäjien koulutuksen tarpeen sosiaalisten hätätilanteiden riskiarvioinnin ja vasteen määrittämisen kannalta Kaakkois-Suomen alueella?

3. Miten hätäkeskuksessa tilastoidaan saapuneita avunpyyntöjä? (esim. luokitus/koodit, toimintavasteet, miltä alueelta soitot ovat tulleet)

4. Millaisia ongelmia sosiaalipäivystyksessä tällä hetkellä on hätäkeskuksen näkökulmasta Kaakkois-Suomessa?

5. Millaisia hyviä toimintamalleja tai käytäntöjä sosiaalipäivystyksessä on tällä hetkellä on hätäkeskuksen näkökulmasta Kaakkois-Suomessa?

2. Sektorijohtajien haastatteluiden teema kevät 2005

Millaisia kokemuksia teillä on ylikunnallisten sosiaalipäivystysten toiminnasta kokemisen ajalta?

Millaisia kokemuksia teillä on yhteistyöstä kehittämishankkeen aikana?

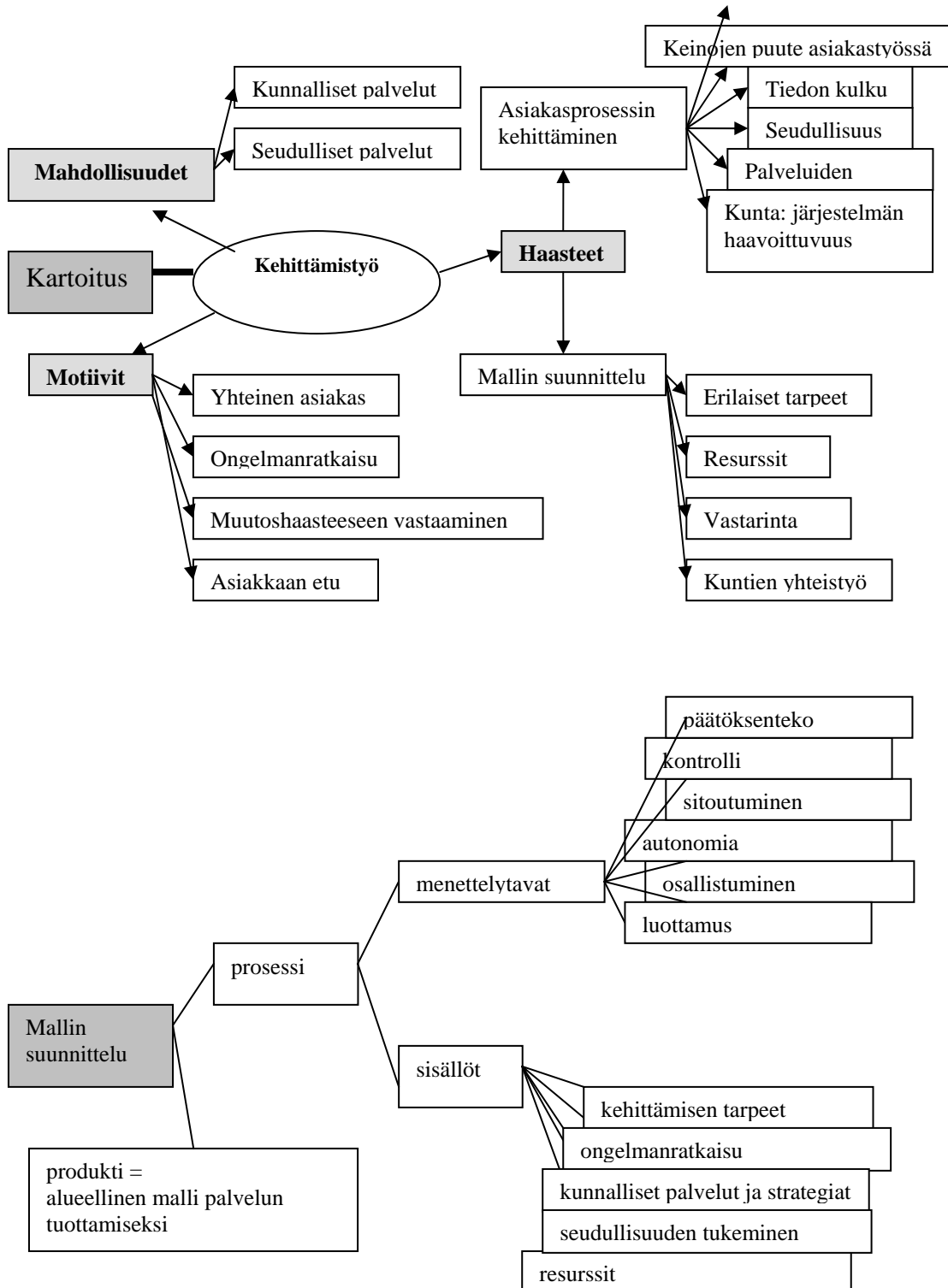
3. Sosiaalityöntekijöiden haastattelut syksy 2005

Miksi olette kieltäytyneet osallistumasta sosiaalipäivystyksen työtehtävien hoitamiseen niin sanottuna takapäivystäjänä?

LIITE 3. Esimerkki dokumenttien analyysistä SPSS-ohjelmalla**muutos**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	0	56	75,7	76,7	76,7
	tapausten määrän lisääntyminen	1	1,4	1,4	78,1
	neuvontapalveluiden keskittäminen	1	1,4	1,4	79,5
	asiakasneuvonta puhelimestasiirto toisen palvelun yhteyteen	2	2,7	2,7	82,2
	muutto uudisrakennukseen	1	1,4	1,4	83,6
	mallin esittely: Is-yksikköön osasto	1	1,4	1,4	84,9
	virka-aika.päivystys & porrastus siihen ehdoton edellytys	1	1,4	1,4	86,3
	päivystys rakennetaan Is-yksikköön	1	1,4	1,4	87,7
	pieni kunta: voi järj itse liikkuvuuden	1	1,4	1,4	89,0
	srk:n rooli päivystystilanteissa?	1	1,4	1,4	90,4
	veturikunta keskittää neuvontapalvelut	1	1,4	1,4	91,8
	yhteinen takapäivystys la ja su	1	1,4	1,4	93,2
	kuulusteluilm. keskitt. Topparoikkaan 8-18	1	1,4	1,4	94,5
	häkepäivyst. toiv, ohjeita huolto ja tap riitaasioihin	1	1,4	1,4	95,9
	päivystäjien palkkauksen tarkistamisen tarve	1	1,4	1,4	97,3
	asiakk.nimen kysyminen/puhelikonsult anonyymina	1	1,4	1,4	98,6
	takapäivystäjän on arvioitava liikkumisen tarve	1	1,4	1,4	100,0
	Total	73	98,6	100,0	
Missing	System	1	1,4		
Total		74	100,0		

LIITE 4. Esimerkki aineistolähtöisen analyysin välivaiheen tuloksista



LIITE 5. Asiakasprosessin kehittämiseen liittyvän päätöksenteon aiheet

