JOHTAVIEN SOSIAALITYÖNTEKIJÖIDEN KOKEMUKSET TILAAJA-TUOTTAJAMALLIN ALKUVAIHEEN VAIKUTUKSISTA

LAURI NIEMINEN
Tampereen yliopisto
Yhteiskunta- ja kulttuuritieteiden yksikkö
Sosiaalityön pro gradu -tutkielma
Toukokuu 2014

TAMPEREEN YLIOPISTO
Yhteiskunta- ja kulttuuritieteiden yksikkö

NIEMINEN, LAURI: Johtavien sosiaalityöntekijöiden kokemukset tilaaja-tuottajamallin alkuvaiheen vaikutuksista
Pro gradu -tutkielma, 96 s., 2 liitesivua
Sosiaalityö
Ohjaajat: Kirsi Juhila ja Kyösti Raunio
Toukokuu 2014

Tutkielman tarkoituksena on selvittää Tampereen kaupungin sosiaaliasemilla lähiesimiesasemassa työskentelevien johtavien sosiaalityöntekijöiden subjektiivisia kokemuksia tilaaja-tuottajamallin alkuvaiheen vaikutuksista heidän omaan työhönsä. Tutkimusta taustoittaa ajatus siitä, että tilaaja-tuottajamalli on osa New Public Management-oppia, jonka tarkoituksena on julkisen sektorin toiminnan tehostaminen, ja se on samalla vaikuttanut sosiaalityön käytäntöihin, retoriikkaan ja toiminnan luonteeseen. Olen kiinnostunut siitä, miten johtavat sosiaalityöntekijät ovat kokeneet nuo vaikutukset omassa työssään, erityisesti organisatorisen selontekovelvollisuuden kannalta, joka tarkoittaa lähiesimiesten organisaation budjettikontrolliin perustuvaa tarvetta valvoa ja mitata työntekijöiden työsuorituksia. Toinen tutkimusta taustoittava ajatus on se, että taloudellista tehokkuutta painottava New Public Management on lähtökohtaisesti ristiriidassa sosiaalista oikeudenmukaisuutta ja ihmisarvoa sosiaalityön lähtökohtina pitävän sosiaalityön ammattieettisten periaatteiden kanssa. Tähän liittyen tutkin sitä, miten johtavat sosiaalityöntekijät ovat kokeneet eettisiä ristiriitoja työssään. Viimeisenä kysymyksenä tutkin sitä, miten johtavat sosiaalityöntekijät kokevat tilaaja-tuottaja –toimintatapaan liittyvät uhat ja mahdollisuudet sosiaalityötä ajatellen.

Lähestymistapani tutkimukseen on laadullinen. Tutkimusaineistoni koostuu viiden johtavan sosiaalityöntekijän haastatteluista. Aineistonkeruutapana on toiminut puolistrukturoitu teemahaastattelu, ja aineiston analysointiin olen käyttänyt temaattista analyysiä.

Tutkimustulosten mukaan johtavien sosiaalityöntekijöiden kokemus oli, että tilaaja-tuottaja -uudistus tapahtui hallinnon uudelleen organisoinnin ehdoilla. Lähiesimiehet ja työntekijät kokivat epäselväksi, mitä uudistus tarkoittaa heidän työnsä kannalta. Johtavien sosiaalityöntekijöiden kokemuksen mukaan hallinnolliset tehtävät olivat lisääntyneet heidän työssään ja mahdollisuudet toimia asiakastyön lähiesimiehinä olivat kaventuneet. Lisäksi lähiesimiesten kokemusten mukaan heidän roolissaan oli korostunut suoritteiden ja kustannusten seuranta ja niiden raportointi, eli organisatorinen selontekovelvollisuus, mikä näkyi myös siinä, että heidän kokemustensa mukaan rahasta (mihin on varaa / mihin ei) puhuttiin enemmän kuin ennen. Ristiriitana lähiesimiehet olivat kokeneet velvoitteen pystyä tuottamaan yksiköissään ammattieettisesti vastuullista sosiaalityötä niukennetuilla resursseilla. Tilaaja-tuottajamallin uhkana koettiin toiminnan kehittäminen sellaiseen suuntaan, että asiakasnäkökulma jäisi hallinnollisten ja liiketaloudellisten hyötynäkökulmien varjoon. Toisaalta mahdollisuudeksi koettiin sosiaalityön ammatillisen arvostuksen parantaminen tilaaja-tuottajamallin mahdollistavan uudenlaisen ajattelun kautta.

Avainsanat: sosiaalityö, lähijohtaminen, New Public Management, tilaaja-tuottajamalli, selontekovelvollisuus, eettisyys, ristiriidat

UNIVERSITY OF TAMPERE
School of Social Sciences and Humanities

NIEMINEN, LAURI: Senior Social Workers' Experiences on Effects of the Early Stage in Purchaser-Provider Model
Master´s thesis, 96 pages, 2 pages appendices
Social Work
Supervisors: Kirsi Juhila and Kyösti Raunio
May 2014

The purpose of this thesis is to study senior social workers', who work as immediate supervisors at the social service offices in the city of Tampere, subjective experiences on the effects that the early stage of purchaser-provider model has had on their work. The assumption behind the thesis is that purchaser-provider model is a part of New Public Management, purpose of which is to improve the efficiency of the public sector services, and which at the same time has effect on the practices, rethoric and nature of social work. I'm interested in how senior social workers have experienced those impacts on their own work, especially regarding organizational accountability, which refers to immediate supervisors' need to measure and monitor employees' work performances under organizational budget control. Another assumption behind the thesis is that economical effiency that New Public Management emphasizes, in principle, contradicts with code of ethics in social work that value social justice and human dignity as a starting point for practice. Therefore I study how senior social workers have experienced ethical dillemas in their work. Finally I examine how senior social workers experience threats and possibilites of purchaser provider model regarding social work.

My approach to this thesis is qualitative. My data consists of five interviews made with senior social workers. Data collection is done by thematic interviews, and for the analysis I have used the method of thematic analysis.

The results show that the senior social workers' experience was that the purchaser provider reform was done for the benefit of the newly organized management. Immediate supervisors and employees found it ambiguous what the reform means in practice regarding their own work. The senior social workers' experience was that administrative tasks had increased in their work thus their possibilities to work as immediate supervisors in practical social work had diminished. In addition their experience was that their role in supervision and reporting performances, in other words, organizational accountability had increased, which was also evident in the fact that according to their experience the subject of money (what can / can not be produced) was brought up in discussion more often than before the reform. As contradiction they had experienced the requirements to be able to produce ethically responsible social work with scarce resources. As a threat of purchaser provider model regarding to development of social work they experienced the possibility of managerial and economic perspectives overshadowing clients needs. On the contrary, purchaser provider model was also experienced as the possibility to improve social works occupational appreciation via new wave of thinking that it enables.

Key words: social work, immediate supervising, New Public Management, purchaser provider model, accountability, ethics, conflicts

SISÄLLYS

1 JOHDANTO……...1

2 TUTKIMUKSEN TAUSTA JA LÄHTÖKOHDAT……...4

3 KUNNALLISEN SOSIAALITYÖN JOHTAMINEN……....8

3.1 Byrokratiasta tulosjohtamiseen……8

3.2 Sosiaalityön johtamisen erityispiirteet.....10

3.3 Sosiaalityön johtaminen ja lähiesimiestyö uudistustilanteissa.....12

4 NEW PUBLIC MANAGEMENT JA SOSIAALITYÖ.....15

4.1 New Public Management……15

4.2 Tilaaja-tuottajamalli.....19

4.3 Sosiaalityön sisältä- ja ulkoa tulevien vaatimusten ristiriita.....23

4.4 Selontekovelvollisuus organisaatiolle.....27

4.5 Sosiaalityön markkinoistumisen kritiikkiä.....30

4.6 Retorinen käänne.....32

5 TAMPEREEN KAUPUNGIN SIIRTYMINEN TILAAJA-TUOTTAJAMALLIIN.....37

5.1 Tilaaja-tuottajamallin tavoitteet.....36

5.2 Tilaajat ja tuottajat Tampereen kaupungin sosiaalipalveluissa.....38

6 TUTKIMUKSEN TOTEUTUS.....41

6.1 Tutkimuskysymykset.....41

6.2 Laadullinen tutkimus.....41

6.3 Tutkimuksen kohdeorganisaatio.....42

6.4 Aineiston keruu.....43

6.5 Temaattinen analyysi.....46

6.6 Tutkimuksen luotettavuus ja eettisyys.....49

7 ANALYYSI……51

7.1 Tilaaja-tuottajamallin suunnittelu- ja siirtymävaiheen onnistuminen……..51

7.2 Organisatorinen selontekovelvollisuus tilaajalle……..55

7.3 Muutokset retoriikassa……63

7.4. Muutokset lähijohtamisessa……65

7.5 Kokemukset ristiriidoista……68

7.6 Tilaaja-tuottajamallin uhat ja mahdollisuudet……..71

8 JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTAA……...75

LÄHTEET……84
LIITTEET……97

KUVIOT

Kuvio 1. Tilaaja-tuottajamallin peruselementit s. 19

Kuvio 2. Sosiaalityön ja yksityisen yritystoiminnan eroavaisuudet s. 29

1 JOHDANTO

Sosiaalityön murroksesta on nyt puhuttu jo yli kaksikymmentä vuotta (esim. Rajavaara 1993; Raunio 2000; Satka 2011), ja uusi järjestys hakee vieläkin muotoaan. Mänttäri-Van Der Kuip (2013, 5) kirjoittaa hyvinvointivaltion markkinoistumisen käänteestä, mikä näyttäisi jäsentävän hyvin sen, mistä tässä prosessissa on ollut kyse. Suomi seurasi muita läntisiä hyvinvointivaltioita, kun se globalisaation ja kansainvälistymisen ansiosta omaksui erityisesti OECD:n ja EU:n kaltaisten monikansallisten toimijoiden välittämänä Yhdysvalloissa ja Iso-Britanniassa 1980-luvun alussa syntyneen hallintotieteellisen opin nimeltä New Public Management (NPM). Tämä suomeksi uutena julkisena johtamisena tunnettu oppi tähtää julkisen sektorin tehostamiseen ja sen roolin minimoimiseen palvelujen tuottajana soveltamalla yksityisen sektorin markkinakäytäntöjä – erityisesti sen johtamisoppeja. NPM syntyi tarpeesta purkaa hierarkkista ja byrokraattista hyvinvointivaltiota, jonka katsottiin tulleen liian kalliiksi ja tehottomaksi. (Patomäki 2005, 58-61.)

Julkisen sektorin reforminakin tunnetussa käänteessä oli osittain kyse pragmaattisesta reagoinnista oikeasti olemassa olevaan palvelutarpeeseen, osittain muutos oli ideologinen (Toikko 2012, 63). Ojalan (2003, 45) mukaan voidaan puhua yhteiskunnan modernisaatiosta. Sen lisäksi, että suomalaiset poliitikot ja virkamiehet lähtivät ajamaan NPM-uudistuksia OECD:n suositusten ja muiden jo uudistukset toteuttaneiden maiden esimerkin perusteella (Patomäki 2005, 62), myös kansalaiset olivat 1990-luvun alun laman seurauksena omaksuneet sellaisen ekonomistisen argumentaatio ja ajattelutavan, jonka mukaan sosiaalietuudet nähtiin ennen kaikkea kuluina, jotka tulisi minimoida. Vallitseva ilmapiiri purki sitä ”yhteisen hyvän henkeä”, mihin perustuen hyvinvointijärjestelmää oli siihen asti ohjeistettu. (Metteri 2004, 22.) Raija Julkunen (2001) on kuvannut seuranneiden muutosten sosiaalipoliittisia vaikutuksia kattavasti teoksessa ”Suunnanmuutos 1990-luvun sosiaalipoliittinen reformi Suomessa”. Myöhempi sosiaalipoliittinen konteksti Suomessa ja sen rinnastettavuus kehityskulkuihin ulkomailla tulee hyvin esiin Briitta Koskiahon (2008) teoksessa ”Hyvinvointipalvelujen tavaratalossa. Palvelutalous ja sosiaalipolitiikka Englannissa, Ruotsissa ja Suomessa”.

Edellä mainitut seikat mukaan lukien se, että vastuu hyvinvointipalveluiden järjestämisestä siirtyi 1990-luvun alussa valtiolta kunnille (Metteri 2004, 21), ovat johtaneet siihen, että sosiaalipalveluiden reformissa on keskitytty palveluiden sisällön sijasta palvelurakenteisiin – miten palvelut saataisiin tuotettua mahdollisimman kustannustehokkaasti (Toikko 2012, 63). Yksi tapa,

miten kunnat ovat ratkaisseet kasvavan palvelutarpeen, on tilaaja-tuottajamallin soveltaminen. Siinä kunnan perinteisestä palveluiden ohjausmallista on purettu hierarkiatasoja niin, että vastuu palvelun järjestämisestä ja palvelun tuottamisesta on jaettu kahtia tilaajan ja tuottajan kesken (Kuopila ym. 2007, 12). Tampereen kaupunki otti ensimmäisenä kuntana Suomessa tilaaja-tuottajamallin käyttöön kaikissa palveluissaan 1.1.2007 alkaen. Tässä tutkimuksessa tarkastelen tuon päätöksen alkuvaiheen vaikutuksia kaupungin sosiaalitoimen johtavien sosiaalityöntekijöiden näkökulmasta. He työskentelevät lähiesimiesasemassa tuotantoyksikköinä toimivilla sosiaaliasemilla.

Tilaaja-tuottajamallin tehokkuusvaikutusten pitäisi tulla esille puretun hallinnollisen byrokratian ja tuottajien kilpailutuksen myötä. Kunnan perimmäisenä tavoitteena tilaaja-tuottaja -toimintamallin soveltamisessa on yleensä päästä tilanteeseen, jossa kunta toimii ensisijaisesti palvelujen järjestäjänä ja tuotanto tapahtuu omien yksiköiden lisäksi yksityisellä sektorilla ja kolmannen sektorin yrityksissä (Kuopila ym. 2007, 12). Tutkimuskunnassani tilaaja-tuottajamallia sovellettiin vasta kaupungin sisäisenä sopimusohjausmallina, missä toimintaa ohjaa tilaajan ja tuottajan välinen palvelusopimus. Kaikki tuotanto tapahtui kunnan omissa palveluyksiköissä ja menivät kaupaksi tilaajalle ilman kilpailutusta.

Tässä tutkimuksessa kiinnostukseni tilaaja-tuottajamallin tehokkuusvaikutuksiin on vain välillinen. Kiinnostukseni kohdistuu siihen, millaisia muutoksia NPM-sovellukset, josta tilaaja-tuottajamalli toimii tutkimuksessani käytännön esimerkkinä, saavat aikaan sosiaalityön luonteessa ja ammatillisessa eetoksessa. Julkunen (2006, 77-104; 2009, 178-199) on erityisesti perehtynyt näihin kysymyksiin. Hän on kirjoittanut siitä, miten hyvinvointieetoksen kääntyminen markkinaeetokseksi näkyy managerialistisen hallinnollisen johdon lisääntyneenä kontrollina työstä. Sosiaalipalvelut ajatellaan yhä enemmän tulosvastuullisina organisaatioina ja yksikköinä, ja työntekijöihin kohdistetaan odotuksia organisatorisen tilivelvollisuuden täyttämisestä. Työsuoritteiden ja niiden laadun ja vaikuttavuuden tilastointi, laskeminen ja mittaaminen ja työntekijöiden ajankäytön adjutointi kuvaavat ”uuden työn” kulttuuria, missä ”instituutioiden päätarkoitukseksi on tullut niiden oman toiminnan rationaalisuuden ja taloudellisuuden turvaaminen, testaaminen ja todistaminen” (mt, 179). Ammatillinen asiantuntijuus on uudessa työssä ahtaalla, koska NPM:n mukaan hyvinvointivaltion kestävyysongelmat johtuivat alun perin isoksi osaksi siitä, että ammatilliselle asiantuntijuudelle annettiin liikaa vapauksia. Organisaation näkökulmasta palvelun eri vaiheet tulee tehdä läpinäkyviksi, jotta tiedetään, mihin veronmaksajien rahat tarkalleen ottaen menevät. Työntekijä ohjataan sisäistämään henkilökohtainen tulostavastuu erilaisilla työntekijää

vastuuttavilla ohjauskäytännöillä. Esimerkiksi Tampereen kaupungin sisäisessä tilaaja-tuottajamallissa sosiaaliasemien lähiesimiehiä vastuuttava elementti on tilaajan ja tuottajan välinen palvelusopimus. Siinä palvelut ajatellaan tuotteina, joiden määrällisten ja laadullisten tavoitteiden toteutumista lähiesimies seuraa ja raportoi eteenpäin tilaajalle. Sopimustavoitteiden toteutuminen vaikuttaa siihen, miten tuotantoyksiköillä on rahaa käytössään. Patomäen (2007, 28) mukaan NPM:n kuuluu ajatus siitä, että mikäli markkinakäytännöt halutaan tuoda julkisten palveluiden sisälle, julkisorganisaatioiden johtamisperiaatteita voidaan muuttaa niin, että valtaa siirretään niille, jotka ovat vastuussa budjeteista.

Kuten tässä johdannossa käytetystä sanastosta näkyy, NPM ei ole tuonut mitään sosiaalisia elementtejä sosiaalityöhön. Yhtenä osana tutkimusta käsittelen sitä, miten markkinaretoriikasta on tullut osa sosiaalityössä ja julkispalveluissa käytettävää sanastoa ja oleellinen osa murrosta. Sanat luovat todellisuutta, ja se, mistä puhutaan eniten, yleensä määrittelee, mitä painotetaan ja pidetään tärkeänä. Sosiaali- ja terveysalallakin työntekijät käyttävät nyt rutiininomaisesti tilaamisen ja tuottamisen kaltaisia termejä, minkä johdosta he ovat alkaneet ymmärtää itsensä osana tuota järjestelmää (Julkunen 2006, 98).

Julkisen sektorin reformi on tarkoittanut sitä, että sosiaalityön on muiden julkispalveluiden tavoin täytynyt omaksua markkinakäytännöt osaksi omaa toimintaansa. Tämä on vaatinut ristiriitaisten elementtien yhteensovittamista. Talentian ammattieettisten ohjeiden (2012) mukaan ” Sosiaalialan työn tavoitteena on hyvän tekeminen, ihmisten auttaminen, puutteen ja kärsimyksen vähentäminen, muutos ja kehitys.” Tilaaja-tuottajamallin tavoitteena ovat ”laadukkaat palvelut” (Stenvall & Airaksinen 2009, 86). Laadulla tarkoitetaan tasalaatuista toimintaa (Toikko 2012, 93). NPM:n ja sosiaalityön näkemykset laadukkaista palveluista varmasti kohtaavat, jos asiakkaalle pystytään tarjoamaan sama palvelu kuin ennenkin tuloksellisesti aiempaa nopeammin. Ristiriita tulee siinä, että sopimustoiminnalla haettava tasalaatuinen kustannustehokkuus tarkoittaa sitä, että toimintaa ohjataan budjettilähtökohdista käsin (mitä voidaan, ja ei voida tuottaa). Tässä asetelmassa tulosvastuullisen organisaation asema vahvistuu, kun taas sosiaalityön osalta on vaara, että joidenkin palveluiden osalta tapahtuu sisällöllistä heikkenemistä, mikä näkyy pinnallisena asiakastyönä. (Juhila 2006, 74.) Sosiaalityön ammattietiikan ja NPM:n välinen ristiriita toimii punaisena lankana tutkimukseni teoreettisessa viitekehyksessä.

2 TUTKIMUKSEN TAUSTA JA LÄHTÖKOHDAT

Tämän tutkimuksen saattaminen valmiiksi on ollut pitkä ja kivinen tie. Haastattelin tutkimusta varten johtavia sosiaalityöntekijöitä Tampereen kaupungin sosiaalitoimen kahdella alueellisella sosiaaliasemalla ja kolmessa erikoispalveluyksikössä keväällä 2009. Johtavat sosiaalityöntekijät valikoituivat haastateltaviksi, koska etukäteisoletukseni oli, että tilaaja-tuottajamallin alkuvaiheen vaikutukset koskisivat suurimmaksi osaksi hallinnollisia uudistuksia, ja että lähin käytännön sosiaalityötä koskettava taso, jolla toimintamallin uudistuksella on ollut vaikutuksia, on lähiesimiestaso. He valikoituivat haastateltaviksi enemmän siitä syystä, että jokaisella johtavalla sosiaalityöntekijällä on sosiaalityön ammatillinen pätevyys, kuin siksi, että he ovat johtotehtävissä. Olen tutkielmassa enemmän siis kiinnostunut työn luonteen muutosten kuvaamisesta, kuin antamaan seikkaperäisen kuvan esimiestyön muutoksista, vaikka tietenkin molempia aiheita käsittelen tässä tutkimuksessa.

Ensimmäisten tekemieni haastattelujen aikoihin julkaistiin Johanna Peltorinteen (2009) pro gradu –tutkielma ”Muutoksen voima. Tampereen kaupungin sosiaalitoimen henkilöstön näkemyksiä tilaaja-tuottajamallista ja muutoksesta”. Peltorinne oli siis jo tutkinut samassa organisaatiossa sosiaalityöntekijöiden ja etuuskäsitelijöiden näkemyksiä samasta aiheesta, kuin mitä oma tutkimussuunnitelmani käsitteli. Tuonkin tutkimuksen mukaan tilaaja-tuottajamalli ei ollut ehtinyt vaikuttamaan vielä millään tavalla käytännön työhön.

Kiinnostukseni tilaaja-tuottajamallin vaikutuksiin tulee siitä, että olin kandin tutkielmassani tehnyt kirjallisuuskatsauksen NPM-käsitteestä, ja halusin pro gradu -tutkielmassa jatkaa aiheen käsittelyä empiirisen aineiston tiimoilta. Tilaaja-tuottajamalli toimii tutkimuksessani esimerkkinä NPM:n käytännön sovelluksesta. Haastattelut tehdessäni minulla oli selvillä, että työ tulisi käsittelemään sosiaalityön johtamista lähiesimiestasolla, ja että näkökulmani on sosiaalityön ammattietiikan ja NPM:n välisessä ristiriidassa.

Haastattelut eivät menneet hyvin. Ainakin silloin kun tein ne, tuntui siltä. Valitsemani näkökulma ja new public management:in kaltaisten termien käyttö olivat selvästi hankalia haastateltavien kannalta. Täysin noviisina tutkimushaastatteluiden tekijänä olin silloin täysin varma, että en saisi siitä aineistosta mitään tähdellistä aikaan, varsinkaan, koska oma näkemyksenikään siitä, mihin suuntaan haluan työtä viedä, ei ollut kunnolla jäsentynyt. Litteroin osan haastatteluista, ja sen

jälkeen haastattelunauhat jäivät todella pitkäksi aikaa pölyttymään. Työelämän ja henkilökohtaisen ongelmien vuoksi työ ei edennyt joitakin teoriaosuuden kirjoitusyrityksiä lukuun ottamatta. En kuitenkaan luovuttanut aiheen tiimoilta täysin ja valitsemani näkökulma tuntui edelleen mielenkiintoiselta ja tärkeältä. Lopulta sain aikaiseksi litteroida kaikki haastattelut, ja päätin täsmentää näkökulmaani käymällä tarkkaan läpi, mitä tarkalleen ottaen olin saanut nauhalle. ”Haastatteluaineisto se on huonompikin haastatteluaineisto”, ajattelin. Samaan aikaan olin tutustunut Kirsi Juhilan (2009) artikkeliin sosiaalityön selontekovelvollisuudesta ja silloin juuri ilmestyneeseen Maija Mänttäri-Van Der Kuipin (2013) artikkeliin ”Julkinen sosiaalityö markkinoistumisen armoilla?”, joka käsittelee ammattieettisesti vastuullisen sosiaalityön ja organisatorisen tilivelvollisuuden ristiriitaa. Näkökulma on lähes sama, kuin minulla oli omissa haastatteluissani, ainoastaan vain paljon paremmin jäsenneltynä. Mänttäri-Van Der Kuipin artikkeli on harvoja empiirisiä tutkimuksia, mitä organisatorisesta tili- / selontekovelvollisuudesta on sosiaalityön osalta tehty. Tuon tutkimuksen mukaan ”Organisatorinen tilivelvollisuus on lisääntynyt julkisen sektorin sosiaalityössä merkittävästi, ja samalla mahdollisuudet tehdä ammattieettisesti vastuullista työtä ovat heikentyneet” (mt., 16).

Havaitsin omasta aineistostani, että koska yhtenä haastatteluteemanani oli ollut ”tuloksellisuusvaatimukset”, niin tämä teema oli tuottanut tietoa, jonka pystyin yhdistämään tilivelvollisuutta laajempaan käsitteeseen sosiaalityön uudesta selontekovelvollisuudesta. Tilaaja-tuottajamalliin kuuluu uuteen selontekovelvollisuuteen kuuluvia elementtejä, kuten toiminnan ohjeistamista ja standardisointia tietotekniikan avulla, sopimuksilla vastuuttamista, seurantaa ja raportoimista, elementtejä, jotka tähtäävät yksinomaan työn tuloksellisuuden ja tehokkuuden lisäämiseen (Juhila 2009, 300). Uusi selontekovelvollisuus ja organisatorinen tilivelvollisuus ovat käsitteinä käytännössä katsoen identtisiä. Niiden pohjalta käytän tässä tutkimuksessa jäsennystä organisatorinen selontekovelvollisuus.

Perustelen vuonna 2009 kerättyjen teemahaastattelujen analysoimista tässä tutkimuksessa sillä, että Tampereen kaupungin sisäinen tilaaja-tuottajamalli ei ole radikaalisti muuttunut tuosta ajankohdasta. Sama ohjausmalli on edelleen käytössä. Toiminta perustuu tilaajan ja tuottajan väliseen sopimusohjaukseen. Tilaaja-tuottajamallia on käsitelty paljon hallintotieteissä. Sosiaalityön näkökulmasta tilaaja-tuottajamallia on aikaisemmin käsitelty pro gradu -tasolla Peltorinteen tutkimuksen lisäksi ainakin gerontologisen sosiaalityön osalta (Selin-Kivenvuori 2012), mutta selontekovelvollisuus / tilivelvollisuus-käsitteen yhteyttä tilaaja-tuottajamalliin ei sosiaalityön

näkökulmasta ole nähdäkseni käsitelty pro gradu -tutkimuksen tasolla aikaisemmin. Mielestäni sosiaalityön lähiesimiesten subjektiivisia kokemuksia tilaaja-tuottajamallista on tärkeätä tutkia valitsemastani näkökulmasta sen takia, että tällä tavalla on mahdollista lisätä ymmärrystä siitä eetoksesta, missä sosiaalityötä tällä hetkellä tehdään ja siitä, minkälaisten haasteiden edessä sosiaalityö ja sen lähijohtaminen ovat, kun ajatellaan työn luonnetta.

Tutkimuksen teoreettinen rakenne on sellainen, että koska NPM on uutta julkista johtamista ja kritiikkiä byrokraattista johtamista kohtaan, niin käyn ensimmäisenä läpi (luku 3) sitä, mihin kritiikki perustuu, eli mitä byrokratialla tarkoitetaan, ja mitä muita johtamisoppeja julkisella sektorilla on sovellettu ennen tai samanaikaisesti NPM:n kanssa. Tämä taustoittaa ja auttaa ymmärtämään NPM:n toiminnanlogiikkaa. Saman pääluvun alla käyn läpi sitä, miksi sosiaalityö on eettisen perustansa asemasta erityisasemassa kun ajatellaan julkisen sektorin johtamista (luku 3.2), ja koska tutkimustani taustoittaa se, että aineistoni on kerätty vain hieman organisaation toimintamallin uudistuksen jälkeen, niin kirjoitan siitä (luku 3.3), mitä tuo erityistilanne tarkoittaa sosiaalityön johtamisen ja lähiesimiestyön kannalta.

Pääluvun neljä alla käsittelen tämän tutkimuksen keskeisen käsitteen (NPM) yhteyttä sosiaalityöhön eri näkökulmista. Ensin käyn käsitteen itsessään läpi julkishallinnon reformin yhteydessä (luku 4.1). Seuraavaksi esittelen, miten NPM:a sovelletaan organisaation ohjauksessa tilaaja-tuottajamallin muodossa (luku 4.2). Luku 4.3. käsittelee sosiaalityön ja NPM:n lähtökohtaisesti ristiriitaisia tavoitteita ja sitä, miten tuon ristiriidan yhteensovittaminen on onnistunut Iso-Britanniassa, joka on paljon Suomea edellä sosiaalityön NPM-käytäntöjen osalta. Luvussa 4.4 kirjoitan tutkimuksen pääteemasta, eli selontekovelvollisuudesta organisaatiolle, ja viimeiseksi siitä, miten NPM:n vaikutus on muovannut myös julkisen sektorin työssä käytettävää retoriikkaa ja myös tätä kautta ohjannut uudistuksia, ristiriitoja välttämättä. Teoreettisen osuuden viimeisessä pääluvussa (luku 5) käyn läpi Tampereen kaupungin siirtymisen tilaaja-tuottajamalliin. Kuudennessa luvussa käyn läpi tutkimuksen toteuttamiseen liittyvät vaiheet. Määrittelen päätutkimuskysymyksen ja alatutkimuskysymykset (luku 6.1), käsittelen laadullisen tutkimuksen tekemistä (luku 6.2) ja esittelen tutkimuksen kohdeorganisaation (luku 6.3). Luvussa 6.4 käyn läpi aineistonhankintaprosessin, esittelen tutkimusmenetelmänäni käyttämäni teemahaastattelun ja käyn läpi sen, miten haastattelurungon teemat (liite 2) on muodostettu. Luvussa 6.5. esittelen aineistonanalysointimetodina käyttämäni temaattisen analyysin, ja käyn viimeisenä läpi tutkimuksen luotettavuuteen ja eettisyyteen liittyviä kysymyksiä (luku 6.6). Lopuksi esittelen

tutkimustulokset (luku 7), ja teen johtopäätökset, miten johtavat sosiaalityöntekijät ovat kokeneet tilaaja-tuottajamallin vaikutukset (luku 8).

3 KUNNALLISEN SOSIAALITYÖN JOHTAMINEN

3.1 Byrokratiasta tulosjohtamiseen

Suomalainen julkishallinto on aina 1950-luvulta lähtien yhdistetty tiukasti weberiläiseen byrokratiaan (Aaltonen 1999, 23). Työntekijä nähdään weberiläisessä hallintoajattelussa lahjomattomana virkamiehenä, jonka päätökset perustuvat säädöksiin eivätkä mielivaltaan (Niiranen & Seppänen-Järvelä & Sinkkonen & Vartiainen 2010, 66). Johtamismallina byrokratia tarkoittaa ennen kaikkea valvontaa (Niiranen 1995, 54). Byrokraattisen organisaation rakenteisiin ja organisaatiokulttuuriin liittyy työntekoa sääteleviä piirteitä, kuten muun muassa virallinen normisto, kirjallisten toimintaohjeiden käyttö sekä työnjaollinen erikoistuminen, jotka osittain korvaavat johtajan. (Nakari 1988, 183) Byrokratian toiminnan logiikan ymmärtäminen on edelleen olennaista sosiaalitoimistossa tehtävän sosiaalityön kannalta. Työntekijän täytyy olla tietoinen säännöistä ja niiden soveltamismahdollisuuksista itsenäisen työskentelyn ja asiakassuhteiden onnistumiseksi. (Caven 1999, 120.)

Byrokratia liittyy vahvan hyvinvointivaltion ohjauksen ja professiovallan aikaan, jotka kulkivat käsi kädessä: valtio koulutti sosiaalityöntekijät, maksoi palkan, tarjosi puitteet työskentelylle ja organisoi sen, ketkä pääsevät asiakkaina käyttämään profession palveluja (Niiranen 1995, 48). Asiakkaalle byrokraattinen malli ei kuitenkaan tarjoa palveluja vaan tasapuolista ja oikeudenmukaista kohtelua (Caven 1999, 132). Se, että tasapuolisuuden ja oikeudenmukaisen kohtelun periaatteita arvostetaan sosiaalialalla, on jäänne nimenomaan weberiläisestä organisaatioajattelusta (Niiranen ym. 2010, 67). Kriitikoiden mukaan byrokratian vahvuus on myös sen heikkous: ei asiakaskeskeinen vaan asiakeskeinen ja joustamaton toimintatyyli hyödyntävät byrokratiamallissa profession ja organisaation samansuuntaisia itseintressejä - saavutettujen etuisuuksien turvaamista. Suomessa valtion ja professioiden vaikutusvallan kasvu kulminoitui henkilöstön märän huomattavaan lisäämiseen kuntien sosiaali- ja terveydenhuoltoon 1980-luvulla, mikä kasvatti budjetit suuriksi. (Niiranen 1995, 48; Niiranen ym. 2010, 32, 66-67.) Näitä kahta seikkaa käytettiin yleisesti lyömäaseina perusteltaessa NPM:n mukaisia julkishallinnon uudistuksia. Lisäksi tämä asetelma selittää osaltaan kansalaisten kielenkäytöstä tutut kafkamaiset kuvaukset ihmisten yläpuolella ja tavoittamattomissa olevasta hallinnosta (Caven 1999, 129).

Sosiaalialan johtamisessa nykyisin keskeiseksi diskurssiksi muodostuneen tehokkuuden vaatimukseen on ainakin välillisesti vaikuttanut kehittäjänsä yhdysvaltalaisen Frederick Taylorin mukaan paremmin taylorismina tunnettu tieteellisen liikkeenjohdon teoria. Taylorismin keskeinen anti on siinä ajatuksessa, että työprosessin rationalisoinnilla, mikä koostuu tuotannon suunnittelusta, työn jakamisesta eri työvaiheisiin ja työn toteutumisen seurannasta, työtapoja pystytään hallitsemaan, tehostamaan ja kehittämään paremmin, mikä johtaa organisaation tuottavuuden paranemiseen. Johdon keskeinen tehtävä mallissa on toiminnan suunnittelu, tehtävien koordinointi ja valvonta. Malli tosin korostaa hierarkioita ja johtajan auktoriteettia, mikä soveltuu huonosti sosiaalialalle, missä on perinteisesti pyritty mieluummin korostamaan tiimityöskentelyä ja työntekijöiden omaa vastuuta. (Niiranen ym. 2010, 71-72; Aaltonen 1999, 37-38; Aaltonen 1992, 25.) Taylorismin vaikutus NPM:n näkyy myös ajatuksissa siitä, että kaikesta voidaan pitää objektiivisesti tiliä ja kaikenlainen toiminta on mitattavissa ja laskettavissa. (Patomäki, 2007, 29).

Osittain kansainvälisten vaikutteiden takia ja osittain kansallisen valtioneuvoston tekemien päätösten takia 1980-luvun lopulla suomalaisessa julkishallinnossa siirryttiin byrokratiakeskeisyydestä tuloksellisuutta korostavaan uuden julkisjohtamisen traditioon (Niiranen ym. 2010, 35-36). Silloin yhdistettiin tieteellisen liikkeenjohdon ja weberiläisen byrokratian organisaatioteoriat johtamistapaan, jota kutsutaan tulosjohtamiseksi (Aaltonen 1999, 75). Tulosjohtaminen limittyy osaksi tutkimukseni avainkäsitteitä new public management (NPM) ja managerialismi, joita käsittelen omassa luvussaan myöhemmin.

Nyt aiheesta sen verran, että Aaltosen (1999, 71, 77-78) mukaan aikaisempaan byrokraattiseen hallintomalliin verrattuna tulosjohtamiseen siirtyminen merkitsi näkökulman siirtymistä organisaatiokeskeisyydestä työntekijälähtöiseen ja tavoitteelliseen toimintaan, mikä lisäsi alempien organisaatiotasojen päätäntävaltaa. Sosiaalityön johtamisessa se teoriassa tarkoitti johtajien avoimempaa kommunikointia työntekijöiden kanssa koordinoinnin ja tiedottamisen muodossa byrokraattista mallia leimanneen ”norsunluutornista” käsin tapahtuneen pikkutarkan valvonnan ja kontrolloinnin sijaan. Menettelytapojen noudattamista tärkeämpänä tekijänä alettiin pitää palveluiden laatua. Vartolan (2004, 227) mukaan käytännössä julkisella sektorilla tulosjohtaminen on kuitenkin yleensä toteutettu yksinkertaisena ylhäältä alas saneluna, ja esimerkiksi tuloksellisuuden arviointikriteerit on otettu käyttöön ilman perusteellista keskustelua, mikä ei ole ainakaan helpottanut työntekijöiden sitoutumista organisaatioon. Säännöistä on siirrytty mittareilla ohjaamisen, mikä on tuonut uudenlaisia byrokraattisia piirteitä puretun byrokratian tilalle. Tulos

ohjaa toimintaa, mikä Vartolan tulkinnan mukaan tarkoittaa sitä, että kaiken mittarina pidetään rahaa. Kilpailuttamisen elementit ovat vähentäneet työntekijöiden motivaatiota, työssä viihtymistä ja siihen sitoutumista.

Siinä vaiheessa, kun tulosjohtaminen otettiin käyttöön käytännön sosiaalityössä, se keräsikin enemmän kehuja sosiaalitoimen johdolta kuin työntekijöiltä. Johtajat pitivät siitä, että se täsmensi toiminta-ajatusta ja asetti tulostavoitteet, vaikka tuloskriteerit ja tulosseuranta koettiin kehittymättömiksi. Sosiaalityöntekijät eivät pitäneet tulosjohtamisen talouskeskeisyydestä. Sitä pidettiin monimutkaisena, hankalasti sisäistettävänä ja kielellisesti vaikeaselkoisena. (Aaltonen 1999, 34-35.)

Sosiaali- ja terveydenhuollon organisaatioissa on viime vuosina alettu käyttää tulosjohtamisen rinnalla monenlaisia muitakin johtamisoppeja, kuten tasapainoista tuloskorttia (Balanced Scorecard) ja laatujohtamista. Uusille johtamisopeille on tyypillistä, että ne ovat ikään kuin viimeisimpiä muoti-ilmiöitä, joita tarjotaan organisaation ylimmästä johdosta käytäntöön ennen kuin edellistäkään johtamisoppia on opittu soveltamaan kunnolla. (Viitanen ym. 2007, 13.) Weber on myös takaisin kuvioissa niin sanotun uusweberiläisyyden kautta. Aikaisemman byrokratiateorian sovelluksen mielenkiintoinen anti sosiaalityötä ajatellen on ajatuksissa työn kehittämisestä ammattiosaamisen tarpeet huomioiden, sekä kansalaisten tarpeiden parempi huomioon ottaminen, ei välttämättä markkinamekanismeihin pohjautuvia toimintatapoja kehittämällä, vaan uudistamalla ammatillista kulttuuria ja toimintatapoja niin, että keskiössä on profession sijaan palveluiden laatu ja asiakaslähtöisyys. (Niiranen ym. 2010, 70.)

3.2 Sosiaalityön johtamisen erityispiirteet

Sosiaalityön johtamiseen liittyy tiettyjä erityispiirteitä ja ristiriitaisuuksia, jotka erottavat sen kunnan monen muun organisaation johtamisesta (Niiranen ym. 2010, 29). Pekkarisen (2010, 35) mukaan ”sosiaalisektori on siitä erityinen toimintakenttä, ettei visio sosiaalipalvelujärjestelmän tavoitteista ole aina selkeä tai jaettu. Tavoitteet voivat vaihtua sen mukaan määrittävätkö sitä poliitikot, virkamiehet, veronmaksajat, työntekijät vai asiakkaat”. Ja koska sosiaalityön määrittelyyn sisältyy niin poliittiset intressit, budjettikuri kuin arvoperustakin, merkitsee se sitä, että kyse on loppujen lopuksi arvovalinnoista: oikeat tavoitteet ja keinot voidaan yhä uudelleen asettaa

poliittisessa prosessissa kyseenalaisiksi (Niiranen 1995, 61). Niirasen mielestä sosiaalityö on kunnallisena palveluna harvinaisen sidoksissa ympäristöstä tuleviin vaatimuksiin, joissa on kyse yhteiskunnan arvoista ja moraalista. Hänen mukaansa vaikka sosiaalityön tekeminen ja johtaminen eivät ole sidottu mihinkään tiettyyn organisaatiorakenteeseen, ”työn ongelmat ja asiakkaiden selviytymisen esteet saattavat palautua sosiaalitoimen, kunnan tai valtion omiin ratkaisuihin ja toimintakäytäntöihin”. (Mt., 61; Niiranen ym. 2010, 29.) Sosiaalityön organisoiminen ja johtaminen ovat siis paljon muutakin kuin vain teknisiä kysymyksiä.

Keskenään kilpailevien ristiriitaisten intressien kentällä sosiaalityön lähijohtajalta vaaditaan aika paljon. Hänen odotetaan noudattavan organisaation strategiaa ja toimittavan ammattieettisiä arvoja kunnioittavaa sosiaalityötä pienellä budjetilla. Hänen oletetaan hallitsevan hallinnon, talouden ja politiikan osa-alueet menettämättä kosketustaan oman alansa substanssiin ja työntekijöiden ja asiakkaiden tarpeille. Lyhyesti: sosiaalityön lähijohtajan tulisi olla samanaikaisesti sekä sosiaalialan arvojohtaja että muutoksen manageri. (Pekkarinen 2010, 36.) Lähijohtajan roolin tärkeydestä kertoo se, että he johtavat sosiaalihuollon ydinaluetta eli asiakasprosesseja. Asiakasprosessi merkitsee palvelukokonaisuutta, jonka onnistuminen on sosiaalihuollon vaikuttavuuden kannalta kaikkein tärkeintä (Kananoja ym. 2011, 356). Palvelujen vaikuttavuus puolestaan on kustannustehokkuuden ohella pohjoismaisen hyvinvointivaltion suurin haaste (Reikko & Salonen & Uusitalo 2010, 41). Näin monimuotoisia voivat olla kunnan sosiaalityön johtoon kohdistettavat vaatimukset, kun samaan aikaan kunnanvaltuustossa ei tavoitteita asetettaessa käydä välttämättä lainkaan keskustelua liittyen resurssien kohdentamiseen ja priorisointiin (Sinkkonen-Tolppi & Niiranen 2006, 43). Oulasvirran (2005) tutkimuksessa kuntien taloussuunnittelusta ja seurannasta vuodelta 2003 kuntien talousjohtajat myönsivät, että heidän tehtävässään tekemisen painopisteistä puhuminen ja tavoitteiden priorisoiminen jäävät yleensä rahakeskustelun jalkoihin.

Ei ole itsestään selvää, että sosiaalityön lähijohdolla olisi valmiudet vastata kaikkiin ristiriitaisiin odotuksiin. Sellaisille lähiesimiehille, joiden valmiudet johtamiseen tulevat lähinnä oman alan peruskoulutuksesta, on tyypillistä arvioida työtä pelkästään oman työn sisällöllisen asiantuntemuksen kautta. Näin erityisesti silloin, kun organisaation tavoitteet tuntuvat vierailta. Silloin johtajat turvautuvat vanhoihin hyviksi todettuihin menettelytapoihin ja painottavat professionaalisia arvoja ja etiikka sivuuttamalla organisaation arvot ja virkamiehen eettiset ohjeet. (Niiranen ym. 2010, 98-99.) Vielä suurempi ongelma taitaa kuitenkin olla puutteet operatiivisen

tason johtamisessa eli johtavien sosiaalityöntekijöiden käytännön työn johtamisosaamisen tasolla, koska se on yksi keskeinen syy kuntien sosiaalityöntekijäpulaan (Niiranen 2009, 91).
Torpan (2002, 55-56) näkemyksen mukaan 1980-luvun lopulle saakka sosiaalityön johtaminen ohjautui samasta perustehtävästä ja samoista toimintaa ohjaavista arvoista, kuten tasa-arvosta, yhteisvastuusta ja oikeudenmukaisuudesta käsin kuin muukin toimintakulttuuri. Torpan mielestä arvojohtajuus ei kuitenkaan 1990-luvun lamavuosien jälkeen ole ollut itsestään selvää sosiaalityön johtamisessa vallitsevan talousnäkökulman takia.

3.3 Sosiaalityön johtaminen ja lähiesimiestyö uudistustilanteissa

Kunnallisen sosiaalityön johtamisessa on kaksi tasoa: poliittinen johtaminen ja ammattijohtaminen, josta käytetään myös nimitystä päätöksenteon ja johtamisen duaalimalli. Poliittinen johto, esimerkiksi kuntatasolla kunnanvaltuusto ja sen asettama lautakunta vastaa rakenteista, pitkän aikavälin tavoitteista ja sosiaalityöhön kohdennettavista taloudellisista ja muista resursseista, kuten toiminnan legitimaatiosta ja poliittisesta tuesta. Poliittisen johdon työtä ohjaavat kunnanvaltuuston ja lautakunnan itsenäisten päätösten ja lainsäädännön lisäksi valtioneuvoston ja sosiaali- ja terveysministeriön hyväksymät päämäärät ja toiminnalliset ohjelmat. Ammattijohdon tehtävänä on johtaa toimintaa päätettyjen poliittisten linjausten ja voimavarojen puitteissa niin, että toiminnan sosiaalipoliittinen sisältö täyttää lainsäädännölliset velvoitteet, sosiaalityön yhteiskunnallisen tehtävän ja kunnan väestön tarpeet. (Kananoja ym. 2011, 353; Sinkkonen-Tolppi & Niiranen 2006, 29, 47.)

Poliittisen johdon harjoittamaa ohjausta kutsutaan strategiseksi johtamiseksi. Strategia tarkoittaa sitä, että organisaatiolla on toiminta-ajatus, visio tulevaisuudesta mihin pyritään ja keinot ja voimavarat tavoitteen saavuttamiseksi. Ammattijohtaja, nimikkeeltään esimerkiksi sosiaali- ja terveysjohtaja, vastaa toiminnan strategisesta johtamisesta. Tilaaja-tuottaja-malli on esimerkki poliittisen ja toiminnallisen päätöksenteon hajauttamisesta. Pääsääntöisesti strateginen johtaminen kuuluu vain organisaation ylimmälle johdolle ja poliittisille päättäjille. Myös organisaatiossa asiakastyössä toimivien ammattilaisten osallistumista strategiaa valmisteleviin neuvotteluihin pidetään kuitenkin tärkeänä, koska henkilöstön on tärkeä tuntea strategian takana oleva ajattelutapa, joka määrittelee käytännön työn lähtökohdat. (Kananoja ym. 2011, 354-355; Niiranen ym. 2010, 18-19.)

Tarkastelen tutkimuksessani sosiaalityön johtamista lähiesimiestasolla, eli työntekijä- ja asiakasrajapinnassa työskentelevien johtavien sosiaalityöntekijöiden näkökulmasta (Reikko, Salonen & Uusitalo 2010, 29). Ja toisaalta suhteessa heidän omiin esimiehiinsä, sosiaalipalvelupäälliköihin, jotka työskentelevät keskijohdossa strategisen johdon ja operatiivisen toiminnan välissä (Haapola 2012, 26). Keski- ja lähiesimiesten voidaan sanoa toimivan välittäjinä ammattijohdon ja katutason työntekijöiden välissä kun strategioita sovelletaan käytäntöön (mt., 28). Konteksti, jossa tarkastelen johtamista, on Tampereen kaupungin siirtyminen tilaaja-tuottaja-malliin ja sen jälkeiset reilut kaksi vuotta. Tilaaja-tuottaja-mallin käyttöönotto on osa julkisen sektorin uudistusta, jota voidaan kutsua reformiksi. Kyseessä on perinpohjaisempi käänne kuin pelkästään muutos. Muutos merkitsee organisaation mukautumista olosuhteiden muuttumiseen, reformi tarkoittaa aktiivista, tietoista toiminnan ja organisaation rakenteiden uudistusta reagointina toimintaympäristössä tapahtuneisiin muutoksiin ja niistä seuranneisiin muutosvaatimuksiin. (Niiranen 1995, 13.)

Lähiesimiesten rooli on tärkeä uudistustilanteissa. He vastaavat kunnan visioimien päämäärien käytännön toteutuksista ja heidän tehtävänään on saada henkilöstö uskomaan strategioihin. Johtamisen ja henkilöstöjen maailmojen eriytyminen muutostilanteissa on riski, joka keskijohdon ja lähiesimiesten on kyettävä minimoimaan. Johdon oma suhtautuminen reformiin heijastuu siihen edistetäänkö vai hidastetaanko organisaatiossa uudistusta. Yksi keino on se, että lähiesimies antaa työntekijöilleen mahdollisuuksia keskustella heidän mielestään hyvistä ja huonoista puolista entiseen tilanteeseen verrattuna. Tämä on tärkeää uudistuksen ymmärtämisen, uuteen suuntautumisen ja työntekijän ammatti-identiteetin kannalta. Nämä henkilöstöjohtamisen elementit ovat tärkeitä jo uudistuksen valmisteluvaiheessa ja niiden tulee jatkua siinä vaiheessa kun uudistukset vaikuttavat työyhteisössä. Johtava sosiaalityöntekijä tarvitsee luonnollisesti samankaltaista ohjausta ja tukea omalta esimieheltään prosessin aikana. (Niiranen ym. 2010, 41.)

Sosiaali- ja terveysministeriön ”Johtamisella laatua ja työhyvinvointia sosiaalialalle” -julkaisun (2009, 51-52) mukaan muutoksen hallinnassa on kolme kulmakiveä, jotka määrittelevät sen suhtaudutaanko työyhteisössä muutosvastarintaisesti vai myönteisesti muutoksiin. Ensimmäinen seikka on muutoksen ymmärrettävyys: kenen aloitteesta se on lähtenyt, miksi, mitä sillä tavoitellaan ja mitä se tarkoittaa omalla kohdalla? Toiseksi ymmärretäänkö muutoksessa organisaation perustehtävä ja sen yhteiskunnallinen funktio. Muutoksessa ei ole mieltä työntekijän kannalta, jos

hän ei sen jälkeen koe oman toiminnan perustehtävää ja arvoja mielekkäiksi. Toinen seikka on yhteydessä kolmanteen kulmakiveen, eli siihen, missä määrin muutoksen kohteena olevat pystyvät vaikuttamaan muutoksen suunnitteluun ja toteutukseen työpaikallaan.

Muutos merkitsee aina jossain määrin irtautumista vanhoista toimintatavoista, ajatusten tunteiden ja toiminnan työstämistä uuteen tilanteeseen, puolustusmekanismien aktivoitumista ja epävarmuuden kokemuksia (mt., 52). Uudistusten johtamiseen ja toteutukseen sisältyy myös keskenään vastakkaisia toivomuksia. Julkisen sektorin oletetaan pitävän yllä vakautta yhteiskunnassa, mutta samalla sen pitäisi uusiutua ympäristön vaateiden ja kansalaisten tarpeiden mukaan. Johdon pitäisi siis pystyä tekemään nämä kaksi asiaa samanaikaisesti: ylläpitämän ennustettavuutta ja edustamaan uudistumista. Toisessa päässä reformia on ajatus nopeasti tuotetun tiedon lähes reaaliaikaisesta soveltamisesta johtamisessa ja päätöksen teossa, minkä pitäisi kertoa eteneekö uudistus suunnitelmien mukaan tai pitäisikö henkilöstön ja organisaation johtamisen tapoja uudistaa. Toisessa ääripäässä on ajatus uudistusten johtamisen tilannesidonnaisuudesta: ne tapahtuvat tiettynä ajankohtana tavallaan ylimääräisinä perustehtävistä riippumattomina toimenpiteinä. Tällöin uudistusten todellisia vaikutuksia ei tiedetä eikä etsitä, tärkeätä on se, että uudistukset tulevat näennäisesti toteutetuiksi. (Niiranen ym. 2010, 44.)

4 NEW PUBLIC MANAGEMENT JA SOSIAALITYÖ

Suomessa on ollut viimeisten reilun kahdenkymmenen vuoden aikana käynnissä muista läntisistä hyvinvointivaltioista omaksuttu julkisen sektorin hallinnonuudistus, jolla on ollut merkittävä vaikutus myös sosiaalityön käytäntöihin. (Juhila 2006, 71;). Harris (2005, 154) käyttää prosessista nimitystä ”sosiaalipalveluiden modernisointi”. Jos painotetaan uudistuksen poliittis-ideologisia tarkoitusperiä, voidaan puhua sosiaalipalveluiden uusliberaalista käänteestä (Niiranen-Linkama 2005, 39). Ulla Mutka on ensimmäisiä aihetta Suomessa käsitelleistä sosiaalityön tutkijoista ja hän on kutsunut tätä mielestään ”kokonaisen aikakauden vaihtumista” sosiaalityön neljänneksi käänteeksi (1998, 13). Voidaan sanoa, että sosiaalityö on joutunut varsinkin ammattieettisestä näkökulmasta perustavien ristiriitojen haastamaksi (Juhila 2006, 74).

4.1 New Public Management

Miten tahansa julkishallinnon uudistusten vaikutukset sosiaalityölle halutaan konstruoidakin, niiden voidaan sanoa pohjautuvan oppiin nimeltä New Public Management (NPM). Suomessa siitä käytetään myös nimitystä uusi julkinen johtaminen. (Juhila 2006, 71, 2008, 56; Julkunen 2004, 172). NPM on lähtöisin 1980-luvun alun Yhdysvalloista ja Iso-Britanniasta, mistä se levisi läntisiin hyvinvointivaltioihin Suomi mukaan luettuna erityisesti OECD:n (Organisation for Economic Co-operation and Development) kautta 1980-luvun lopussa. OECD:n kauppaama NPM-oppi perustuu talousliberalismiin: ajatukseen rajoittamattomista markkinoista, missä julkishallinnolla on mahdollisimman pieni rooli palvelujen tuottajana ja tulojen tasaajana. Perusajatuksena on, että ”paisunut” ja byrokraattinen julkishallinto toimii tehottomasti. Esimerkkiä tulisi ottaa joustavasti ja kustannustehokkaasti toimivista markkinayrityksistä, joiden käytäntöjä voitaisiin sellaisenaan soveltaa julkisella sektorilla alasta ja organisaatiosta riippumatta. (Patomäki 2005, 58-61, 85.)

Suomessa julkishallinnon uudistuksen keskeiset tavoitteet linjattiin valtiovarainministeriön teettämässä muistiossa, joka tunnetaan myös Sailaksen paperina. Siinä todetaan, että Suomella on edessään ”julkisen sektorin tehtäväpiirin laaja ja perusteellinen uudelleenarviointi, jonka tulee johtaa julkisen sektorin tehtävien ja vastuualueen supistamiseen, etuuksien ja vähemmän tärkeiden

palvelujen karsimiseen, maksullisuuden laajentamiseen, hallinnon keventämiseen ja ohjausjärjestelmien uudistamiseen" (Koivumäki 2005, 16).

Sosiaalipoliittisen kontekstin kannalta keskeisiä reformeja kohti NPM-käytäntöjä olivat valtionosuusjärjestelmän muutos 1990-luvun alkupuolella ja siihen liittyvä vuonna 2007 lainvoiman saanut vuoden 2005 kunta- ja palvelurakenneuudistus (Paras), jonka tavoitteena oli kuntapalvelujen kustannustehokkuuden parantaminen ostamalla palveluita yksityiseltä ja kolmannelta sektorilta soveltamalla tilaajatuottaja-mallia. (Metteri 2004, 21; Pyykkönen 2010, 121.) Lisäksi vuosina 2008─2011 toimi sosiaali- ja terveydenhuollon kansallisen kehittämisohjelma KASTE, jonka yhtenä tavoitteena oli tuloksellisen, tehokkaan ja vaikuttavan palvelujärjestelmän aikaansaaminen (Reikko & Salonen & Uusitalo 2010, 21). Julkunen (2004, 175-176) on kuvannut 1990-luvun tapahtumia näin:

> Oleellinen muutos oli vuoden 1993 kuntien valtionosuuksien muuntaminen menoperusteisista laskennallisiksi. Menoperusteisessa järjestelmässä kunnat saivat valtionosuudet järjestämiensä palveluiden mukaan, laskennallisessa ne saadaan suhteessa kunnan asukasmäärän rakenteeseen. Edellinen järjestelmä suosii palvelujen laajentamista, jälkimmäinen harkintaa ja säästämistä. Laman oloissa kuntien tehtäväksi tuli supistaa palvelujärjestelmää uutta rahoitustilannetta vastaavaksi. Kunnat omaksuivat myös managerialistisia toimintatapoja kuten toimintojen ulkoistamisen ja kilpailuttamisen.

Sosiaalityön kannalta huomionarvoista on NPM:n sisältyvä professionalismin kritiikki. Lehdon (2004, 35-36) mukaan NPM-näkökulmasta vanha julkishallinto kuvataan "professiovaltaan alistuvaksi ja poliitikkovallan häiritsemäksi". Professioita ei tuoda esille asiantuntemuksen tai palvelemisen etiikan näkökulmasta, vaan asiakkaan näkemykset sivuuttavina, omaa ammatillista valtaansa pönkittävinä ja kroonisesti budjettejaan ja organisaatioitaan kasvattavina byrokraatteina.

Näkemys ei ole pelkästään teoreetikkojen jakama. Eri maissa julkishallinnon uudistuksia edelsi verotuksen jatkuvaan kasvuun kyllästyneiden kansalaisten tyytymättömyys julkishallinnon työntekijöihin, poliitikoihin ja virkamiehiin (Lähdesmäki 2003, 14). Myös Suomessa NPM-kehitystä vauhditti globaalien trendien ja 1990-luvun alun laman lisäksi monien kansalaisten valitukset byrokraattisista virastoista (Patomäki, 2005, 68). Taustalla vaikutti kansalaisten

arvomaailman muutos yksilökeskeisempään suuntaan. Elintasoaan kasvattanut keskiluokka halusi vastinetta rahoilleen eikä enää välittänyt entiseen malliin yhteisvastuusta ja huono-osaisista. (Lähdesmäki 2003, 14; Julkunen 2001, 12.) Toisaalta tämäkään kuva ei ole yksiselitteinen. 2000-luvun puolivälissä Suomessa suurin osa väestöstä hyvätuloiset mukaan lukien kannatti julkisesti tuotettuja palveluita ja olivat valmiita maksamaan enemmän veroja niiden puolesta, vaikka puolet kansalaisista myös kannatti yksityisten palveluiden lisäämistä (Raunio 2009, 226).

Suomessa julkishallinnon uudistuksia ei edeltänyt avoin kansalais- tai asiantuntijakeskustelu. Julkusen (2001, 291) mielestä hyvinvointivaltion toiminta- ja hallintatavassa on tapahtunut ”hiipivä muutos”. Leena Eräsaari (2006, 97) näkee asian jyrkemmin. Hänen mukaansa hyvinvointivaltion käänne tapahtui ”tietoisesti salaa”. Patomäen (2005, 61-63, 81) näkemyksen mukaan julkishallinnon uudistuksen suunnittelu ja toteutus vietiin Suomessa läpi harvinaisessa yhteisymmärryksessä johtavien poliitikkojen ja virkamiesten niin sanotun sisäpiirin toimesta. Kansalaisten mielipide on kiinnostanut lähinnä vaalien alla, kun äänestäjiin on vedottu puheilla asiakaslähtöisyydestä ja palveluiden tehostumisesta. Yleensä kiire on kova kun NPM-oppia sovelletaan käytäntöön, mikä johtaa päätösten tekemiseen vain puolinaisen valmistelun perusteella. Nopeista päätöksistä seuranneet puutteet jäävät uudistuksen käytännön toteuttajien ongelmiksi.

Christopher Hood (1991, 5-6) näkee NPM:n kahden eri ilmiön avioliittona. ”Uusi institutionaalinen talous” käsittää ajatukset kilpailukyvystä, käyttäjän valinnanmahdollisuuksista, läpinäkyvyydestä ja kannustavien rakenteiden luomisesta. Liiton toinen osapuoli on managerialismi, mikä tarkoittaa business-tyylistä johtamista julkisella sektorilla. Mia Vabø:n (2005, 172) tulkinnan mukaan nämä kaksi ilmiötä voidaan organisatorisella tasolla nähdä sisältyvän tilaajatuottaja-malliin, joka on esimerkki keinotekoisista ”sisäisistä markkinoista” ja yksi kolmesta NPM-opin soveltamisstrategiasta. Kaksi muuta ovat yksityistäminen ja ulkoistaminen (Patomäki 2005, 58).

Aucoin (1990, 118) jakaa managerialismin kahteen ulottuvuuteen. Ensinnäkin se tarkoittaa kritiikkiä byrokraattista organisaatio- ja johtamismallia kohtaan. Toiseksi siinä painotetaan, että yksityisen sektorin johtaminen on parempaa kuin julkinen. Nimenomaan oikeanlaisen johtamisen kautta ja byrokratiaa purkamalla julkisen sektorin organisaatiot käyttävät taloudellisemmin resurssejaan, ja palveluiden tehokkuuden ja sitä kautta asiakastyytyväisyyden ajatellaan lisääntyvän. Johtajan ja työntekijöiden välisen jatkuvan kommunikaation ansiosta organisaatiolla on selkeät tavoitteet ja henkilöstö, joka on sisäistänyt nämä tavoitteet ja toimii motivoituneesti ja

kustannustietoisesti niiden saavuttamiseksi. (Pyykkönen 2010, 125). Henkilöstön kustannustietoisuus varmistetaan seurantamittareiden käytöllä, henkilöstöresurssien kytkemisellä tuottavuuteen ja palkitsemalla saavutettujen tuloksien mukaisesti (Koski 2003, 18).

Managerialismin ei katsota tuottavan tulosta ainoastaan organisatorisella tasolla, vaan uskotaan, että johtamiskäytäntöjä parantamalla voidaan ratkaista jopa monet yhteiskunnalliset ongelmat. Managerialismin näkökulmasta jatkuva taloudellinen kasvu johtaa yhteiskunnalliseen edistykseen. Johtaminen on avainasemassa tuottavuuden parantamisen suunnittelussa, toteutuksessa ja mittaamisessa. Koska organisaation menestys riippuu yhä enemmän johtajan ammattitaidosta, hänelle on annettavaa tilaa toimia, ”right to manage”. (Pollitt 1990, 1-3, 10.) Tämä liittyy myös edellä kuvaamaani professionalismin kritiikkiin. Clarke, Gewirtz ja McLaughlin (2000, 9) mukaan sekä managerialismi että professionalismi rakentuvat samoista odotuksista, arvoista ja uskomuksista: ”Mikä on merkityksellistä tietoa, kenellä sitä on ja kuka on oikeutettu toimimaan ja millä tavalla tämän seurauksena?” Koska managerialismi-opissa professioiden katsotaan olevan yksi keskeinen syyllinen tehottomuuteen, kustannusten kasvuun ja asiakkaan heikkoon vaikutusvaltaan, ei voida olettaa, että esimerkiksi sosiaalityöntekijä ”tietäisi parhaiten”. Kuitenkin annetaan ymmärtää, että johtaja ”toimii oikein” aina toteuttaessaan right to manage -periaatetta. (Newman 1998; ref. Clarke ym. 2000, 9; Julkunen 2004, 173.)

NPM:n yhteydessä puhutaan paljon tehokkuudesta. Kantolan (2002, 184) mukaan hyvinvointivaltioajattelun aikana tehokkuus ymmärrettiin ennen kaikkea kansantalouden voimavarojen hyödyntämisenä ja sitä kautta sellaisen sosiaalipolitiikan harjoittamisena, mikä kehitti koko yhteiskunnan resursseja. Markkinaehtoisessa tehokkuudessa huomio kiinnittyy pienten yksiköiden ja yksilöiden tehokkuuden kyttäämiseen. Viivan alle jäävä tulos ratkaisee. Julkisella sektorilla se tarkoittaa käytännössä sitä, että jokaiselta yksiköltä vaaditaan yhä enemmän tulosta entistä pienemmillä resursseilla. Laajemmassa mittakaavassa tämä tarkoittaa yhteiskuntaa huomioivan näkökulman häviämistä, ja sosiaalietuuksien varassa elävät kansalaiset joutuvat kärsijöiksi, kun palveluiden leikkauksia ei tehokkuuspuheen nimissä nähdä ongelmana.

Lanen (2000, 65) mukaan NPM-tehokkuus toteutuu julkisella sektorilla aikaisemman julkisoikeudellisten lakien varassa toimineen hierarkkisen ohjauksen sijaan sopimusjärjestelmän avulla. Sopimukset palveluiden tuloksista ja seurantamittareiden käyttö takaavat tavoitellun allokatiivisen- ja teknologisen tehokkuuden. Tilaajatuottaja-malli toimii samalla logiikalla (Juhila

2009, 300). Tilaajan ja tuottajan välinen sopimus on väline, jonka noudattaminen saa työntekijät oma-aloitteisesti miettimään oman työnsä vaikuttavuutta ja sen osoittamista. Tehokkuudesta tulee koko työyhteisön toimintaa ja kehitystä määrittävä tekijä. (Raitakari & Saario 2008, 201.)

Kaiken kaikkiaan NPM ei ole yksinkertaisesti määriteltävissä (Raitakari & Saario, 2008, 197). Lähdesmäen (2003,11) mukaan edellä mainittujen seikkojen lisäksi asiantuntijasta riippuen NPM:n voidaan sanoa olevan johtamisfilosofia tai teoria, jonka periaatteet ovat muotoutuneet käytännön uudistusten seurauksena. Pollitt (1990) käsittää NPM:n ideologisena ajatusjärjestelmänä, joka ajaa lähinnä johtajien etuja tavallisten kansalaisten ja työntekijöiden sijaan. Ideologialla sinänsä viitataan usein poliittisen tai uskonnollisen liikkeen pyrkimysten perustana olevaan aatejärjestelmään (Lähdesmäki 2003, 11). Toisaalta myös NPM voidaan mielestäni hahmottaa poliittis-ideologisena -, tässä tapauksessa uusliberalistisena-aatejärjestelmänä, jonka arvojen mukaista yhteiskuntaa julkishallinnon reformi on osaltaan luomassa. Pollitt ja Bouckaert muistuttavat, että NPM ei tarkoita neutraalia teknis-rationaalista julkishallinnon uudistamista, vaan sillä on yhteiskunnallinen ulottuvuutensa. Siihen kuuluu sellaisten arvolatautuneiden valintojen tekeminen, joiden vaikutteet tulevat laajemmista ideologioista. (Bouckaert 2002; ref. Pollitt & Bouckaert 2004, 14.) NPM-opin alkujuurilla - Thatcherin ja Reaganin johtamien uusoikeistolaisten hallintojen aikana - tapahtuneet ”valtioiden takaisinvyöryttämiset” olivat nimenomaan ideologisia taistoja markkinavoimien vapauden puolesta valtion harjoittamaa hyvinvointipolitiikkaa vastaan (Patomäki 2005, 61; Julkunen 2001, 49-50).

Julkusen mielestä tosin uusliberalismin korostaminen poliittisena ideologiana on 2000-luvulla sinänsä turhaa, koska retorinen uusliberalismi on jo tehnyt tehtävänsä kun markkinakeskeisyydestä on tullut peruuttamaton osa vallitsevaa talouspoliittista ajattelua. (Julkunen 2001, 50). Suomessa NPM onkin viety läpi lähinnä teknisenä toimenpiteenä (Patomäki 2007, 55). Sosiaalityön osalta NPM:n ideologista ulottuvuutta ei voida mielestäni kuitenkaan täysin sivuuttaa, jos ajatellaan Mirja Satkan (2009, 28-29) tavoin, että uuden julkisjohtamisen ansioista sosiaalityössä on tapahtunut moraalinen käänne.

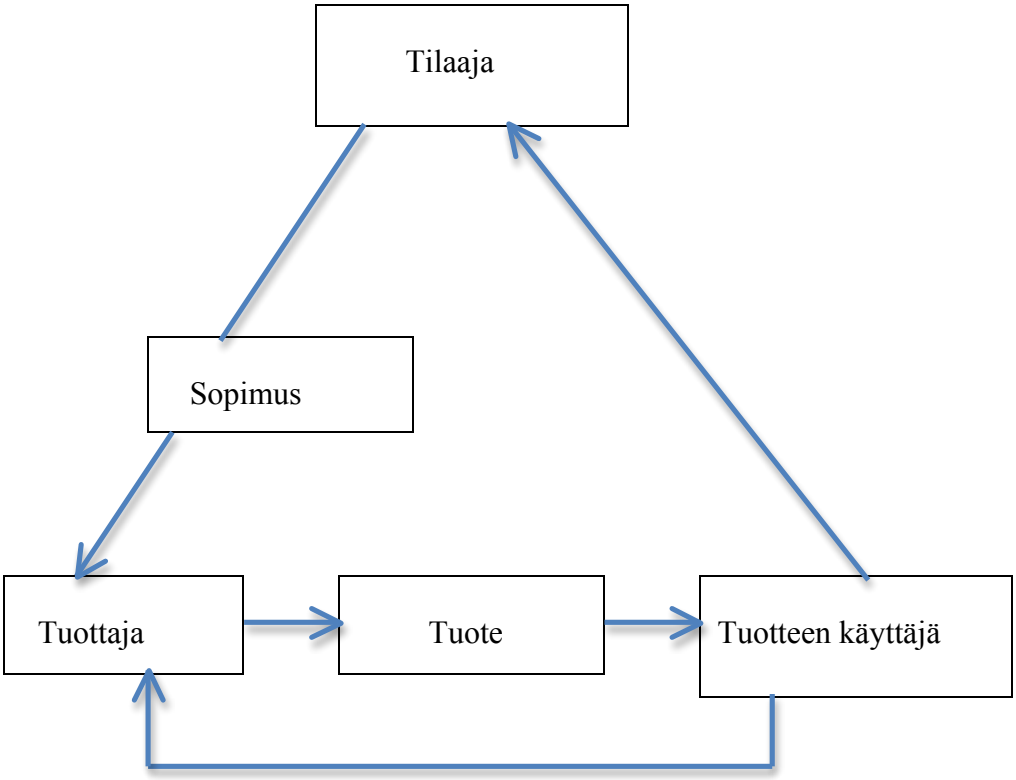
4.2 Tilaaja-tuottajamalli

Julkisen sektorin sosiaalipalvelut voidaan tuottaa monella eri tavalla. Minun tutkimukseni kohdeorganisaatiossa ne tuotetaan tilaaja-tuottajamallin avulla. Sen voidaan sanoa olevan osa NPM:a, koska mallin soveltamisen tarkoituksena on julkisen sektorin toiminnan tehostaminen ja kilpailullisten markkina-asetelmien luominen mahdollisuuksien mukaan (Kuopila ym. 2007, 18). Julkunen (2001, 107) nimeää tilaaja-tuottajamallin yhdeksi keskeiseksi Suomessa käytetyksi keinoksi julkishallinnon reformin edistämiseksi.

Tilaaja-tuottajamallin peruselementit

Tilaaja-tuottajamallista ei ole olemassa yhtä yhtenäistä määritelmää, mutta riippumatta siitä, mikä käytössä olevan mallin suhde on esimerkiksi markkinoihin, näennäismarkkinoihin, sopimusohjaukseen tai kilpailuttamiseen, on eri määritelmistä tunnistettavissa tietyt peruselementit, jotka voidaan havainnollistaa seuraavanlaisella kuviolla:

Kuvio 1. Tilaaja-tuottajamallin peruselementit (Kallio ym. 2006, 23).



Lähtökohtana tilaaja-tuottaja-mallille on kunnan lakisääteinen velvollisuus järjestää palveluita kuntalaisille (Kuntalaki 1995/365 2 §). Kuntalaisilla on oikeus saada maksamisensa verojen vastikkeeksi palveluita, jotka kuuluvat kunnan järjestämisvastuulle. Kuka palvelut tuottaa, riippuu siitä, miten asia organisoidaan. Tilaaja-tuottaja-mallin käyttöönotto merkitsee muutoksia organisaatiorakenteissa, toimijoiden välisissä suhteissa, ohjauksessa ja koko toiminnan logiikassa. (Kallio ym. 2006, 23.)

Perinteisessä hierarkkisessa mallissa kunta tuottaa itse kuntalaisille tarjoamansa palvelut, ja toimintaa ohjaa luottamushenkilöiden ohjeet ja määräykset (Eloranta 1996, 21). Tilaaja-tuottajamallissa käskyohjaus muuttuu siten, että palvelut tilaavat toimijat ja palvelut tuottavat toimijat erotetaan toisistaan (englanniksi purchaser-provider split). Erottamalla tilaaja ja tuottaja molemmat voivat hoitaa perustehtäväänsä ja kehittää sitä mahdollisimman tehokkaasti. (Häikiö 2007, 22.) Toimintaa ohjataan tilaajan ja tuotajan välillä tehtävillä sopimuksilla. Sopimukset koskevat tuotteita, eli palveluita, joita tuottaja tuottaa palvelun käyttäjille, joita yleensä ovat kuntalaiset. Malli on yksinkertainen, mutta monimutkaistuu, kun se sijoitetaan todelliseen toimintaan, koska niin tilaajan, tuottajan kuin tuotteen käyttäjänkin paikalle löytyy erilaisia vaihtoehtoja riippuen siitä, millaista tilaaja-tuottaja-asetelmaa sovelletaan. Käytännön keskustelussa yleisellä tasolla tilaaja-tuottajamallista puhuttaessa yleensä tarkoitetaan kuvion 1 kaltaista mallia. (Kallio ym. 2006, 23-24,27.) Mallin yhteys tulosjohtamiseen tulee siitä, että tilaajan ja tuottajan välinen sopimus syventää ajatusta johdon ja alaisten välisestä tulossopimuksesta (Lehto & Miettinen 2012, 76).

Tilaaja-tuottajamalli kunnan organisaatiossa

Tilaaja-tuottajamallissa toimiva kuntaorganisaatio koostuu useista tilaajien ja tuottajien yksiköistä, minä takia kunnasta käytetään usein nimitystä konserni. Kuntakonsernissa palveluiden omistamisesta ja rahoittamisesta vastaa kunnan valtuusto ja kunnan hallitus. Näillä kahdella elimellä voidaan sanoa olevan vastuu neljästä keskeisestä roolista tilaajana, rahoittajana, tuottajana ja omistajana, joihin sisältyviä tehtäviä he delegoivat hallinnossa alaspäin. Omistus ja rahoitus kuuluvat kuntakonsernihallinnolle, mutta tilaaminen ja tuotteistaminen hoidetaan työn luonteen vuoksi lähempänä palveluita. (Kallio ym. 2006, 28.)

Tilaaja-tuottajamallissa vastuu ja samalla valta on tilaajalla, koska se tilaa ja ostaa tuotteet kuntalaisille kuntalaisten verorahoilla. Tilaaja on vastuussa esimerkiksi siitä, että sosiaalipalveluita

on saatavilla kuntalaisille. Tilaajan vastuu tarkoittaa sitä, että sen täytyy tietää, mitä tuotteita kuntalaiset tarvitsevat ja mistä ne ostetaan. Sen takia tilaajan ammattitaito ja kiinnostus kohdentuu tuotoksiin. Oikeanlaiset tuotteet takaavat mahdollisen suuren vaikuttavuuden. Tuottajan vastuuta ja ammattitaitoa kysytään siinä, että se tuottaa laadullisesti ja määrällisesti sen, mitä tilaaja on tilannut. Tuottajan täytyy siis olla kiinnostunut toiminnan taloudellisuudesta. Käytännön toimivuus vaatii sen, että palveluiden käyttäjiltä kerätään palautetta, mikä on yleensä tuottajaorganisaation tehtävä. (Mt., 28-29.)

Tilaamisen poliittisen ohjauksen elimenä toimivat kunnan tilaajalautakunnat ja viranhaltijat, jotka operoivat valtuustosta kohdennetuilla verovaroilla. Tilaajana siis toimii kunta, mutta tuottaja voi olla niin kunnan oma tuotantoyksikkö, kolmannen sektorin toimija kuin yksityinen yrityskin. Tuottajasta riippuen on olemassa erilaisia malleja (Kallio ym. 2006, 29-30):

Sisäinen tilaaja-tuottajamalli. Tuottajana toimii kunnan budjettitalouteen kuuluva tuotantoyksikkö tai liikelaitos, joka toiminnallisesti kuuluu kunnan sisäiseen konserniin. Toimijoilla on kumppanuussuhde, eikä tuottajia juridisessa mielessä kilpailuteta keskenään. Kilpailutus on kuitenkin sikäli läsnä oleva elementti, että puhutaan tuotteista jotka on hinnoiteltu ja joita eri osapuolet voivat vertailla. Järjestelmä asettaa tuottajalle paineen mahdollisimman tehokkaaseen toimintaan. Oman tutkimukseni kohdeorganisaatio toimi aineistonkeruuhetkellä nimenomaan tämänkaltaisessa sisäisessä tilaaja-tuottajamallissa, josta käytetään myös nimitystä sopimusohjausmalli. Sitä voidaan näiden lisäksi kutsua näennäismarkkinoiksi, koska kunta on eriyttänyt palvelutuotantonsa tilaamisen ja tuottamisen eri hallintoelinten tehtäväksi ilman tuottajien kilpailuttamista, kuitenkin niin, että tulosten vertailun avulla tuottajien välille voidaan luoda kuvitteellista kilpailua (Junnila ym. 2012, 34). *Ulkoinen tilaaja-tuottajamalli*. Tässä mallissa tuotantoyksikköinä toimivat esimerkiksi kunnalliset osakeyhtiöt, osakkuusyhtiöt tai kuntayhtymät, jotka hoitavat kunnan tehtäviä ja joihin kunnalla on määräysvalta esimerkiksi hallituksen valitsemisvallan kautta. Yhteistoiminta kunnan kanssa voi perustua kumppanuuteen tai kilpailutukseen. *Yksityiset yritykset ja kolmas sektori tuottajina.* Yleinen syy kunnille ottaa käyttöön tilaaja-tuottaja-malli on se, että ne haluavat yhä enemmissä määrin lisätä yksityisen sektorin yritysten ja kolmannen sektorin toimijoiden tuotantoa oman palvelutuotannon rinnalla. Kunnan yhteistyö yksiköiden kanssa perustuu silloin yleensä kilpailutukselle. Myös Tampereen kaupungin tilaaja-tuottajamallin perimmäisenä tavoitteena on markkinoiden suuntaan avautuva monituottajamalli (Hakari 2013).

4.3 Sosiaalityön sisältä ja -ulkoa tulevien vaatimusten ristiriita

Jäsennän sosiaalityön ja NPM:n välisen ristiriidan sosiaalityön näkökulmasta niin, että vastakkain ovat Minna Kivipeltoa (2006, 41-56) mukaillen sosiaalityön sisältä ja -ulkoa tulevat vaatimukset.[1] Sosiaalityön sisältä tulevilla vaatimukset tarkoittavat niitä näkemyksiä sosiaalityön tavoitteista ja tehtävistä, jotka ovat syntyneet sosiaalityön tutkimuksen, opetuksen ja käytännön piirissä ja ovat paikannettavissa sosiaalityön ammattieettisistä periaatteista (mt., 41). Tässä tutkimuksessa käsittelen sosiaalityön sisältä tulevaa näkökulmaa nimenomaan ammattietiikan toteutumisen näkökulmasta. Ammattikunnan sisältä tulevat vaatimukset lähtevät siitä, että sosiaalityön eettisten periaatteiden, kuten sosiaalisen oikeudenmukaisuuden, ihmisarvon ja asiakkaan osallisuuden kunnioituksen, tulee toimia lähtökohtina käytännön työssä (mt., 41-42). Sosiaalityön ulkoa tulevilla vaatimuksilla tarkoitan NPM:n kontekstista, organisaatiolta ja yhteiskunnalta, tulevia vaateita tehokkuudesta, tuloksellisuudesta ja tilivelvollisuudesta (mt., 47). Ristiriidan voi kääntää kysymykseksi: ”Miten pitää sosiaalityö rehellisenä niukkuuden oloissa?” (Banks 2011) Rehellisyys tarkoittaa tässä eettisten periaatteiden toteutumista ja niukkuus on seurausta niistä taloudellisista tiukennuksista, joihin NPM-käytännöillä pyritään.

Sosiaalityössä on perinteisesti korostettu ammattieettisiä periaatteita toiminnan ensisijaisena ohjaajana (Raunio 2002, 600; Rostila 2001, 23). NPM ei sinänsä sulje pois mahdollisuutta ammattieettisesti kestävän sosiaalityön tekemiselle. NPM ei ota kantaa siihen miten sosiaalityötä pitäisi tehdä, kunhan itseisarvot kustannustehokkuudesta ja asiakkaiden yhdenmukaisesta palvelusta toteutuvat. Ja toisaalta tulokset ja tehokkuus eivät ole ristiriidassa sosiaalityön ammattietiikan kanssa jos ne ajavat yhteiskunnan heikompiosaisten etua. Ongelma on, että yleisimmin tehokkuuden tavoittelu lähtee talouden ehdoista. (Kivipelto 2006, 47.) Kriittisten näkemysten mukaan NPM:n teknisrationalistinen maailmankuva ja oppiin kuuluva ajatus ammatillisen asiantuntijuuden alisteisuudesta managerialismille kaventavat mahdollisuuksia praktismoraalisen sosiaalityön tekemiselle, kun työntekijän mahdollisuudet ohjata asiakassuhdetta pyritään minimoimaan organisaation toimesta. NPM:n tavoitteista lähtevä sosiaalityön kehittäminen merkitsee ammatillisen toiminnan määrittymistä sosiaalityön ulkopuolelta organisaation intresseistä käsin. (Raunio 2002, 600-602.)

[1] Kivipelto (2006, 41) kirjoittaa tutkimuksessaan sosiaalityön kriittisen arvioinnin perusteluista, jotka voidaan jakaa sosiaalityön ulkoa ja sisältä tuleviin perusteluihin.

Brittiläinen sosiaalityö on kamppaillut näiden kysymysten kanssa jo yli kolmekymmentä vuotta, ja NPM:n vaikutuksia sosiaalityöhön on siellä tutkittu paljon sosiaalityön näkökulmasta (esim. Dustin 2007; Ferguson & Woodward 2009, 33-53; Harris 2003; McDonald 2006; Webb 2006). Väitetyn hyvinvointivaltion rahoituskriisin ratkaiseminen valtiojohtoisten markkinaolosuhteiden luomisella oli avainasemassa siinä, miten Englannissa julkista sosiaalityötä on määritelty ja ohjattu markkinanäkökulmasta 1980-luvulta alkaen. (Karvinen-Niinikoski & Meltti 2003, 35). Palveluiden ulkoistaminen, yksityistäminen ja tilaaja-tuottajamallin käyttöönotto olivat keinoja, jotka tekivät palveluntarjoajien välisestä kilpailusta normatiivista toimintaa ja poisti vastakkainasettelua traditionaalisten sosiaalipalveluiden ja markkinavoimien välillä. (Harris 2005, 156-158).

Vuonna 1997 työväenpuolueen tultua valtaan yksityistä palvelutuotantoa lisättiin entisestään julkisten palveluiden rinnalla. Ajatuksena oli, että palvelun tuottaja voi olla kuka tahansa, kunhan palvelu tuotetaan tietyn standarditason mukaisesti. (Drakeford 2006, ref. Ferguson & Woodward 2009, 41; Broadbent & Laughlin 2002, 96.) Tällä mallilla tarkoitettiin niin sanottua hyvinvoinnin sekataluotta (mixed economy of welfare) (Toikko 2012, 73). Viimeksi vuoden 2008 talouskriisi oli alkusysäys laajoille julkisen sektorin leikkauksille Englannissa. Useat muut kuin lakisääteiset sosiaalipalvelut joko lakkautettiin tai siirrettiin kolmannelle sektorille tai yksityisille yrityksille. Julkiset sosiaalipalvelut säilyvät julkisina jos ne kykenevät osoittamaan olevansa riittävän tehokkaita ja vaikuttavia. (Banks 2011, 11.)

Sosiaalityöhön sen ulkopuolelta kohdistuneet vaatimukset määrittelivät englannissa palvelujärjestelmän lisäksi uudelleen sosiaalityöntekijän ja asiakkaan roolit. Työntekijän kannalta muutos tarkoitti vuorovaikutteiseen auttamissuhteeseen perustuvan caseworkin tradition korvautumista tehtävänimikkeillä case management tai care management, jotka tarkoittavat yksilökohtaista palveluohjausta (Lloyd 2002, 159; Raunio 2002, 601; Raunio 2000, 79). Ennen markkinaorientaatiota valtio linjasi sosiaalityön tarkoituksen ja tavoitteet, mutta sosiaalityöntekijöiden päätettäväksi jäi se, miten ne saavutettaisiin. (Dustin 2007, 25; Harris 2003, 74-75.) Taloudelliset tiukennukset kuitenkin pakottivat sosiaalitoimistoja organisoimaan perustehtävänsä budjetin laatimisen ja tulosten seuraamisen näkökulmasta (Lloyd 2002, 161). Työ muuttui luonteeltaan arvioinnin suorittamiseksi, sopimusten laatimiseksi ja palveluiden hankkimiseksi. Sosiaalityöstä tuli enemmissä määrin byrokraattishallinnollista palveluohjausta kuin ammatilliseen näkemykseen perustuvaa asiakastyötä. (Ferguson & Woodward 2009, 40; Jones 2001, 553.) Työntekijän ja asiakkaan suhde perustuu usein sopimukseen jonka tehtävänä on

kontrolloida molempia osapuolia sillä, että työn eri vaiheet ja tavoitteet kirjataan tarkasti sopimukseen (Parton 1996, 10). Englannissa tapahtunutta muutosta on kutsuttu sosiaalityön McDonaldisaatioksi (Dustin 2007). Pikaruokaketju-analogia tulee työtä ohjaavista periaatteista, joita ovat tehokkuus, ennakoitavuus, laskettavuus ja teknologian avulla kontrollointi (Ritzer 2008). Harrisin (2005, 161) tutkimuksessa brittiläinen sosiaalityöntekijä oli sitä mieltä, että sosiaalitoimistoon ei kannata hakeutua töihin, jos haluaa tehdä sosiaalityötä. Sinne kannattaa ainoastaan hakeutua, mikäli on kiinnostunut hallinnollisista tehtävistä, jotka sisältävät valvontaa ja arviointia.

Broadbent ja Laughlin (2002, 97) ovat sitä mieltä, että ennen käännettä suurempi professionaalinen autonomia ei tarkoittanut, että työntekijällä olisi mielivaltainen päätäntävalta asiakkaan asioista, koska työyhteisöt kontrolloivat yksittäisten työntekijöiden toimintaa yhtenäisten toimintatapojen ja jaettujen sääntöjen ja arvojen avulla. Sosiaalityön tutkijat ovat useasti lainanneet Lipskyn (1980; ref. Juhila 2009, 301-302; Koskiaho 2008, 141) analyysiä katutason byrokraateista, missä kuitenkin tultiin siihen lopputulokseen, että ulkopuolelta kontrolloimaton työntekijöiden itsenäisesti määrittelemä toimintakulttuuri johtaa työntekijät ajamaan omia etujaan tavalla, joka sivuuttaa asiakaslähtöisyyden ja organisaatiolta tulevat tuloksellisuusvaatimukset. Keskustelu onkin yleisesti asemoitunut niin, että sosiaalityöntekijän, asiakkaan ja organisaation sisältävää yhtälöä on lähes mahdoton käsitellä ilman, että keskusteluun osallistuvilla on mielipide joko työntekijöiden tai organisaation suuntaan olemassa olevasta valtavääristymästä suhteessa asiakkaaseen ja toimistossa tehtävään perustyöhön. Tarkoitan tällä sitä, että ongelmana pidetään joko liiallista ammatillista valtaa tai organisatorista valtaa, riippuen siitä, tuleeko näkökulma sosiaalityön sisä- vai ulkopuolelta. Sama pätee omaan työhöni. En keksinyt neutraalia tapaa sovittaa yhteen sosiaalityö ja NPM. Sosiaalityön sisältä tilannetta katsottuna ongelmallista on, että ammattikunnalla on omia lyhyen aikavälin toimintamalleja, joiden avulla pystytään valtaistamaan (empower) yksittäisiä asiakkaita, mutta keinot joilla ”välittämisen diskurssi” tarjoaisi todellisen vaihtoehdon NPM:lle myös rakenteellisella ja poliittisella tasolla puuttuvat (Payne & Askeland 2008, 91; Bisman 2004, 116-119). Stepneyn (2009) mukaan ”tienristeyksessä” olevan englantilainen sosiaalityö kaipaa vastakkainasettelun lopettamista niin, että käytäntöön luodaan toimintamalleja, joissa yhdistyvät sekä NPM:n kontekstista tulevat näyttöperusteiset (evidence based) tekniikat että sosiaalityön sisältä tulevat kriittisen toiminnan (critical realist practice) muodot.

Sosiaalityön asiakkaalle sosiaalityön ulkopuolelta markkinanäkökulmasta annettu rooli aktiivisesti mahdollisuuksiaan punnitsevana ja valintoja tekevänä kuluttajana on sekin vaikeasti toteutettavissa. Sosiaalityön asiakas on yleensä asemassaan vastentahtoisesti tai pakon sanelemana, eikä hänellä ole kuluttajalle kuuluvaa valinnan vapautta asiakkuuksiensa suhteen. (Karvinen-Niinikoski & Meltti 2003, 37).

Sosiaalityön sisältä ja NPM:sta tulevat vaatimukset eivät tietenkään ole täysin mustavalkoisia maailmoja, jotka esiintyisivät sellaisenaan käytännössä – sosiaalityöntekijä aina työn eettisen omantunnon vartijana, ja organisaatio ainoastaan markkinatalouden renkinä vaatimassa jatkuvaa tulosta. Oma keskustelunsa on esimerkiksi se, missä määrin suomalaisenkin sosiaalityön kohdalla edes on syytä puhua kahdesta eri eetoksesta eikä sosiaalityön uusliberalisoitumisesta yleisesti? Yhä useammin tulee tutkimustuloksia siitä, kuinka sosiaalialan työyhteisöissä työntekijät ovat sisäistäneet organisaation tehokkuusvaatimukset (Ks. esim. Saario 2005; Raitakari & Saario 2008). Tehokkuusvaatimukset sisäistänyt työntekijä saattaa tietoisesti tai tiedostamattaan pitää työnsä lähtökohtana tehokkuuden ja samalla oman tarpeellisuutensa osoittamista työnantajalle ilman, että se tapahtuisi organisaatiolta tulevan paineen takia. Varmuudella kuitenkin voidaan sanoa englantilaisesta tutkimuskirjallisuudesta saatujen esimerkkien osoittavan, että NPM:n mukaiset organisaatiot on syytä ottaa huomioon sosiaalityön todellisuutta määrittävänä tekijänä (Raunio 2002, 602).

Joka tapauksessa Suomessa sosiaalityö ei ole läheskään samassa määrin NPM:n läpäisemää kuin Iso-Britanniassa. Refleksiiviselle asiantuntijuudelle ja kokonaisvaltaiselle työotteelle on edelleen sijansa suomalaisissa sosiaalityönkäytännöissä. (Raunio 2009, 235.) Satka (2011, 5) on kuitenkin todennut, että Suomessa ”lienee mahdotonta löytää yhtäkään sosiaali- tai terveysalan toimintakenttää, joka olisi jäänyt uuden hallinnan ja palvelujohtamisen ulkopuolelle”. Tällä perusteella Iso-Britanniassa tapahtuneita kehityskulkuja on hyvä tuntea, vaikka suoria yhtymäkohtia suomalaiseen sosiaalityöhön ei voidakaan tehdä. Oman tutkimukseni kontekstissa, eli Tampereen kaupungin sosiaalipalveluissa keväällä 2009, palvelut eivät pyörineet markkinaolosuhteissa ja asiakkaat valikoituivat lakisääteisten tehtävien perusteella. Kuitenkin tehtäviin kohdistui tilaaja-tuottajamallin ansiosta sellaisia valvonnan ja kontrolloinnin elementtejä, jotka yhdistän osaksi Kirsi Juhilan (2009, 296-312) sosiaalityön selontekovelvollisuus -jäsennystä. Näkökulmani on sama kuin suomalaisen sosiaalityön markkinoistumista tutkineella Mänttäri-Van Der Kuipilla (2013, 8):

ammattieettisesti vastuullisen sosiaalityön ja organisatorisen selontekovelvollisuuden välisissä kysymyksissä.

4.4 Selontekovelvollisuus organisaatiolle

Englanninkielisessä tutkimuksessa selontekovelvollisuudesta käytetään käsitettä accountability. Yleensä sillä tarkoitetaan tilivelvollisuutta. Juhila (2009, 296) kuitenkin näkee käsitteen laajemmin ja hän yhdistää siihen myös ”sellaiset keskustelut, jotka liittyvät sosiaalityön vaikuttavuuden, kustannustehokkuuden, sosiaalityön prosessien läpinäkyvyyden ja näyttöperustaisuuden lisäämiseen”. Selontekovelvollisuus on aina kuulunut osaksi sosiaalityötä. Sitä voisi kuvata velvollisuudeksi vastata niihin eri suunnista tuleviin vaatimuksiin, joita kuvasin edellisessä luvussa. Ammattiin on sisäänrakennettuna vastuu niin asiakkaille, organisaatiolle, ammattietiikan kautta ammattikunnalle kuin laajemmin koko yhteiskunnalle (mt., 296-309). Käytännön sosiaalityön kannalta merkittäviä ristiriitoja syntyy silloin, kun molemmat asiakaslähtöisyyden työn lähtökohtana - mutta eri tavoilla - käsittävät sosiaalityön ammattietiikka ja NPM joutuvat vastakkain. Ammattietikassa ensisijaisena pidetään asiakkaan tilannekohtaisten ja erityisten tarpeiden huomioimista. NPM puolestaan katsoo asiaa organisatorisen selontekovelvollisuuden näkökulmasta, joka odottaa sosiaalityöntekijältä näyttöjä tehokkaasta, standardoidusti laadukkaasta ja yhdenmukaisesta palvelusta (mt., 302). Organisatorinen tilivelvollisuus tarkoittaa ensinnäkin sosiaalityöntekijöiden vastuuta työskennellä niin, että organisaation rajalliset resurssit tulevat mahdollisimman tehokkaasti käytetyksi ja toisekseen sosiaalityöntekijöiden työhön kohdistuvaa valvontaa, kontrollia ja arviointia (Mänttäri-Van Der Kuip 2013, 5). Sarah Banks (2004, 151) on kutsunut sosiaalityön velvollisuutta vastata NPM:n mukanaan tuomiin vaatimuksiin uudeksi selontekovelvollisuudeksi (new accountability).

Tutkimuskohteessani kaupungin sisäisessä tilaajatuottaja-mallissa toimivia yksiköitä ei varsinaisesti kilpailutettu, koska kaikki kaupungin teettämä oma tuotanto meni kaupaksi ilman kilpailutusta. Poikkeuksena lastensuojeluyksiköt, joita kilpailutus kosketti sijaishuollon hankintaa määrittävän hankintalain osalta (Sosiaaliportti, lastensuojelunkäsikirja). Mutta näissäkään tapauksissa yksiköt itsessään eivät kilpailleet muiden yksiköiden kanssa, muuta kuin näennäismarkkinamielessä. Tuottajana toimivilla sosiaaliasemilla on kuitenkin selontekovelvollisuus tilaajaorganisaatiolle. Tilaaja määrittelee palvelutarpeen kunnassa ja tekee sen jälkeen oman näkemyksensä mukaan

priorisointipäätökset ja määrittelee sen, mitä tuotetaan ja kuinka paljon. Tuotteille tehdään kustannuslaskenta ja tuotekuvaukset, joiden on tarkoitus ohjata asiakastyötä. Tuottajaorganisaatioista johtavat sosiaalityöntekijät ovat mukana neuvotteluissa, mutta päätäntävalta on tilaajapäälliköllä. Palveluorganisaatiot vastuutetaan palvelusopimuksella ja tuottajan mahdollisuudet tuottaa palvelua on sidottu tilaajaorganisaation käytössä oleviin määrärahoihin. Tilaaja pyrkii ostamaan palvelut mahdollisimman edullisesti ja valvoo, että palvelutuotanto toteutetaan sopimuksen mukaisesti (Raitakari & Saario 2008, 204).

Olen itse toiminut sosiaalityöntekijän sijaisena tilaajatuottaja-malliseen organisaatioon kuuluvassa sosiaalitoimistossa, missä palvelusopimuksen vastuuttava vaikutus ilmeni katutason työssä esimerkillisesti tilanteessa, jossa johtava sosiaalityöntekijä ohjeisti toimistokokouksessa koulutukseltaan sosionomitaustaisia perheohjaajia tekemään enemmän kotikäyntejä, koska tilastojen mukaan toimisto teetti tuotteeksi määriteltyjen kotikäyntien osalta ”alituotantoa”. Tämä ei ihan vastannut ohjaajien omaa todellisuutta, koska heillä oli kalenterit jo valmiiksi täynnä kotikäynneistä, joiden dokumentointi tietokonejärjestelmään tuotti vielä rutkasti ylitöitä, vaikka toimistolla oli periaatteessa voimassa ylityökielto. Esimerkkitapauksen mukaisesti ohjaajien työn arviointi pelkästään teknisrationaalisesti näyttöön perustuvan käytännön kautta jättää vähän tilaa työntekijöiden omille selonteoille siitä, miksi heidän oman hiljaisen tietonsa valossa kannattaa käyttää työaikaansa myös sellaiseen, mistä ei ehkä tilastollisesti olla kiinnostuneita. Työntekijöiden oman työn arviointia koskevissa selonteoissa törmätään Salmisen (2001, 95) kuvaamaan ongelmaan siitä, kuinka ”pulmana on edelleenkin se, että sosiaalialan työllä ei ole oman työn sisällöistä nousevia käsitteitä, joilla jäsentää ja arvioida työprosesseja ja niiden reunaehtoja”.

NPM:n perusteesejä on byrokratian vähentäminen julkisella sektorilla. Silti sosiaalityössäkin on tili- ja selontekovelvollisuuden ensisijaisuuden takia tullut oleelliseksi työn selostaminen kirjallisessa tai numeerisessa muodossa. Byrokratia on siis lähinnä lisääntynyt. Työn vaikuttavuus ja kustannustehokkuus osoitetaan tehdyn työn dokumentoinnilla ja työajankäytön tallentamisella tietokoneohjelmaan, jonka jatkuvat uudet päivitykset vaativat opiskelua. Siitäkin huolimatta ohjelma saattaa pysyä puutteellisena ja antaa vääristyneen kuvan todellisesta tehdyn työn määrästä ja vaikuttavuudesta. Itsearviointi ja erilaisten lomakkeiden laadinta ja täyttäminen ovat myös pois suorasta asiakastyöstä. (Eräsaari 2011, 14; Satka 2011, 5; Payne & Askeland 2008, 90; Juhila 2009, 301; Clarke ym. 2000, 49.) Brittiläisen sosiaalityön modernisoinnissa informaatioteknologialla oli tärkeä sija ammatillisen diskurssin muutoksessa. Työssä tuotetun tiedon koodaaminen

tietokonejärjestelmään ja sen luovuttaminen johtajille korvasi sosiaalityön metodeista ja teoreettisista näkökulmista lähtevät keskustelut ja alleviivasi johdon kontrollia työstä. (Harris 2005, 163-164.) Julkunen (2009, 179) on kutsunut uuteen työhön kohdistuvaa kontrollia ”uusbyrokraattiseksi”. Hänen mukaansa ”kannustavin ja motivoivin asia, työn sisältö, uhkaa rutistua juuri sellaisiin työn tarkkailun ja mittaamisen järjestelyihin, joista jälkitayloristisen työelämän piti vapauttaa”. Arvioinnin byrokratian lisääminen voi lisäksi johtaa paljon suurempiin kustannuksiin, kuin mitä ovat ne tehokkuushyödyt, joita NPM-menetelmillä väitetään saavutettavan (Patomäki 2007, 29-30).

Eräsaaren (2011, 14) mielestä laskennallisuus ja mittaaminen eivät ole pelkkiä välineitä, vaan niistä on tullut työn itsetarkoitus. Työn kehittämisessä mietitään miten työ ilmaistaan numeroina ja millaisiksi tuotteiksi työtehtävät pilkotaan, että tämä parhaiten onnistuisi. Markkinatyylisen sosiaalityön varjopuoli on, että tulosten näyttävyys ja myytävyys, toisin sanoen organisatorisen selontekovelvollisuuden toteuttaminen saattaa mennä asiakkaiden auttamisen edelle (Ferguson 2009, 129; Julkunen 2004, 183). NPM:n näkökulmasta asiakkaiden elämäntilanteiden ongelmakategorisointi ja niihin tarjottavien palveluiden, eli tuotteiden, määrällistäminen ja ennakointi asiaan liittyvine valvontamekanismeineen takaa budjetissa pysymisen, työn läpinäkyvyyden ja yhdenmukaisemmat työskentelymuodot, ja sitä kautta teoriassa asiakkaiden tasa-arvoisen kohtelun (Harris 2005). Sosiaalityön tuotteen ostajan saattaakin olla perustellumpaa maksaa palvelusta, joka on empiirisesti osoitettu hyväksi, kuin luottaa ammattikunnan epämääräiseen lupaukseen työn vaikuttavuudesta (Karvinen-Niinikoski & Meltti 2003). Ikäheimo (2008, 18) on kuitenkin huolissaan siitä, ”miten liikkeenjohdollisten periaatteiden ja teollisen tuotannon logiikan – eksplisiittinen tai implisiittinen – sisäänajo julkiseen sosiaalitoimeen vaikuttaa toiminnan luonteeseen?” Ihmiselämän ennakoimattomuus ja sosiaalisten ongelmien moniulotteisuus sisältäen fysiologiset, psykologiset, eettiset, sosiaaliset, poliittiset ja juridiset tekijät, taipuvat hankalasti valmiiseen muottiin (Niemi 2008, 114).

Organisaatiolähtöisessä sosiaalityössä tulee tilanteita, joissa Välimaan (2008, 177) mukaan ”sosiaalityöntekijät ovat työtehtävässään puun ja kuoren välissä. Puristamassa ovat yhtäältä instituution asettamat poliittiset ja taloudelliset rajat ja toisaalta asiakkaiden tarpeista lähtevä oman työn tekemisen ideologia”. Eräsaari viittaa Julian Le Grandin tutkimukseen esimerkissään ”organisatorisesta itsekkyydestä”. Esimerkissä englantilaiset sairaanhoitajat pyrkivät työssään pitämään kiinni ammattiin kuuluvasta vastuun etiikasta antaakseen kuitenkin parin vuoden jälkeen

periksi organisaation viralliselle ”paljon ja halvalla” -ideologialle. Eräsaari katsoo, että mitä pidemmälle uusliberaalien käytäntöjen tiellä mennään, sitä varmemmin virallinen ideologia vie voiton katutason työntekijöiden altruistisesta asenteesta. (Le Grand 2000; ref. Eräsaari 2006, 92; ks. myös Koskiaho 2008, 204.)

Tilaajatuottaja-mallissa johtavat sosiaalityöntekijät ovat esimerkkien tapaan Anu Kantolaa (2002, 208) mukaillen ”kahden tulen välissä”. He ovat tilaajalle vastuussa siitä, että työt tehdään niin kuin ostopalvelusopimuksessa on sovittu. Sen lisäksi heidän pitää sovittaa tuo konteksti siihen, että he toimivat esimiehinä omissa yksiköissään, missä työtä arvioidaan ensisijaisesti sosiaalityön sisältä tulevasta näkökulmasta. Myös vaikutusmahdollisuuksien kaventuminen omaan työhön voi aiheuttaa ristiriitoja tilaajatuottaja-mallisessa organisaatiossa lähiesimiesten ja ylemmän johdon välillä (Eräsaari 2007, 217).

4.5 Sosiaalityön markkinoistumisen kritiikkiä

NPM:ssa ja sosiaalityön selontekovelvollisuudessa organisaatiolle on kyse markkinakäytännöistä julkisella sektorilla (Mänttäri-Van Der Kup 2013, 5). Seuraavaksi esittelen sosiaalityön ja julkisen sektorin markkinoistumista kohtaan esitettyä kritiikkiä. Markkinoiden ja sosiaalityön ristiriidat tulevat hyvin esiin seuraavanlaisessa taulukossa (taulukko 1).

Taulukko 1. Sosiaalityön ja yksityisen yritystoiminnan eroavaisuudet

OMINAISUUDET	SOSIAALITYÖN HALLINTO	YKSITYISEN YRITYKSEN HALLINTO
1. Arvot	Sosiaalinen oikeudenmukaisuus, tasa-arvo	Oma etu, kasvu kilpailun avulla
2. Kohderyhmä	Ruohonjuuritason liikkeet, haavoittuvat ryhmät	Kuluttajat
3. Tilivelvollisuus	Moninainen	Tavallisesti yhteen suuntaan
4. Pääasialliset hyödynsaajat	Kansalaiset, asiakkaat	Omistajat, osakkeenomistajat

5. Pääasialliset rahoituslähteet	Verot, lahjoitukset	Maksut
6. Tuotteet	Hyvinvointipalvelut	Kaupalliset palvelut ja tuotteet
7. Lailliset	Kansalaisten oikeudet	Kuluttajan oikeudet, ostovoima
8. Strategia	Vahvistaa riippumattomuutta	Luoda riippuvuutta
9. Lopullinen päämäärä	Ihmisten hyvinvointi	Maksimaalinen voitto

Lähde: Tsui & Cheung 2009, 151; Ref. Haapola 2012, 43.

Taulukon sisällöstä voi vetää sellaisen johtopäätöksen, että sosiaalityö kuuluu Patomäen (2005, 91-92.) jäsennykseen julkisorganisaation työstä, jossa ”työn luonteen vuoksi työn tuottavuuden aito lisääminen ei ole juurikaan mahdollista. Usein päädytään laskemaan erilaisten suoritteiden määriä. Tämä johtaa kuitenkin helposti vinoutuneisiin lopputuloksiin”. Markkina-analogia sopii siis lähtökohtaisesti huonosti sosiaalityöhön. Hallintotieteiden tutkija Lane (2000, 221) on sitä mieltä, että ”pehmeän sektorin” työn organisaatiossa, kuten sosiaalityössä sopimuksellisuusjärjestelmää voidaan hyödyntää tiettyyn pisteeseen saakka, mutta kyseessä on ala missä kilpailutuksen edut eivät ole yksiselitteisiä kuten tavarantuotannossa. Tämä johtuu alalla työskentelevien vahvasta professionaalisuudesta ja työhön liittyvistä erityispiirteistä, jollaisiksi Haapola (2012, 43) näkee asiakkaiden oikeuksiin liittyvän harkinnan sekä palveluiden määrällistämisen ja laadun määrittelemisen vaikeuden. Myös managerialismin keskeinen ajatus yksityisen sektorin johtamisoppien kyvystä ratkaista sosiaaliset ongelmat kyseenalaistetaan monien sosiaalityön tutkijoiden keskuudessa, koska sosiaaliset ongelmat eivät alun perinkään ole aiheutuneet huonosta johtamisesta. Lisäksi managerialistinen näkemys siitä, että sosiaalityössä kohdattavat ongelmat olisivat selvitettävissä ratkaisemalla organisaation sisäinen tehottomuus, yksinkertaistaa kompleksisia yhteiskuntarakenteellisia ongelmia. (Tsui & Cheung 2004, 440; Clarke & Newman 1997, 143.)

Miten sitten sosiaalialan ammattilaisen tulisi toimia, jos hän kokee organisaation vaatimusten ja menettelytapojen olevan ristiriidassa sosiaalityön ammattietiikan kannalta hyvien käytäntöjen kanssa? Mietin asiaa nimenomaan lähiesimiehen kannalta. Suomessa sosiaalityön ammattieettisenä ohjeistuksena toimivat Sosiaalialan korkeakoulutettujen ammattijärjestö Talentia ry:n ammattieettisen lautakunnan laatima sosiaalialan ammattilaisen eettiset ohjeet ”Arki, arvot, elämä, etiikka” (2012), joka perustuu kansainvälisen sosiaalityöntekijäjärjestö IFSW:n eettiseen

ohjeistoon. Ohjeissa (2012, 6) todetaan, että ”sosiaalialan ammattilaisen on kyettävä arvioimaan kriittisesti myös toimintaorganisaatiotaan ja sen toiminnan tavoitteita ja perusteita. Organisaatio saattaa asettaa toiminnassaan taloudelliset säästötavoitteet asiakkaan etua merkittävämmäksi tekijäksi työn lähtökohtia määriteltäessä. Ammattilaisen ei tarvitse suostua laittomiin toimintakäytäntöihin, vaikka työnantaja sitä edellyttäisi”. Käytännön työssä ammattieettisten ohjeiden kirjaimellinen tulkitseminen ja ristiriitatilanteissa sen takia vaadittujen työsuoritteiden tekemättä jättäminen lienee harvinaista. Työntekijöiden pitää kuitenkin voida ajatella, että vastuu ei ole yksittäisellä työntekijällä, vaan että myös organisaation tulee sitoutua eettisesti kestävään sosiaalityöhön ohjeistaessaan työtä (Raunio 2009, 112). Suomessa ei myöskään ole vahvaa järjestelmäkriittisen sosiaalityön perinnettä. Rakenteellisen työorientaation haaste katsotaan ehkä sellaiseksi asiaksi, mihin yksittäinen työntekijä tai sosiaalityöntekijätiimi ei pysty vaikuttamaan. (Mt., 193-194; Sipilä 2011, 144.)

Ammattieettinen ohjeisto ei edes yksistään riitä johtavan sosiaalityöntekijän moraaliseksi ohjenuoraksi. Häntä sitovat lisäksi hyvän hallinnon ja virkamiehen eettiset ohjeet sekä organisaation eettiset ohjeet unohtamatta esimiehen henkilökohtaisia arvoja. (Niiranen ym. 2010, 118-120.) Virkamiehen eettisissä ohjeissa ”Arvot arjessa – virkamiehen etiikka. Valtionhallinnon käsikirja” (2005, 8) todetaan, että toiminnan tuloksellisuus on virkamiesetiikkaan kuuluva arvo itsessään. Otin tämän esille yhtenä ristiriitana ajatellen esimiehen asemaa ja kysymystä sosiaalisten arvojen ja tuottavuutta ja tehokkuutta painottavien arvokysymysten ratkaisemisen vaikeudesta tilanteessa, missä ehkä perustehtävän suorittaminen on vaikeutunut kuntatalouden rajojen ja kapea-alaisten tuloksellisuuskäsitysten takia (Sinkkonen-Tolppi & Niiranen 2006, 50). Sinkkonen-Tolppi ja Niirasen mielestä tämän kaltaiselle arvokeskustelulle oikea paikka on kunnanvaltuuston tasolla, koska kuntatalous ratkaisee sen minkä tasoisia sosiaalipalveluita tarjotaan (mt., 42). Niemi (2008, 115-116) myös esittää, että mikäli sosiaalipalveluita täytyy priorisoida, ja tämä liittyy myös tehostamiskeskusteluun, täytyisi ratkaisut legitimoida avoimen keskustelun kautta, johon osallistuu kaikki osapuolet poliittiselta tasolta lähtien. Sosiaalialan ammattilaisia ei tulisi jättää yksin vaikeiden yhteiskunnallisten ongelmien kanssa.

4.6 Retorinen käänne

Alue, jossa NPM:n tehostamispyrkimykset ovat kiistämättä onnistuneet, on sen retorisen tason vaikuttavuudessa ja vakuuttavuudessa. Sosiaalisen ja talouden sulautuminen yhteen on merkinnyt ammattisanastojen alistumista liikkeenjohtokielen alle (Julkunen 2004, 181). Niirasen (2006, 67) mukaan julkishallinnon reformeja perustellaan yleensä sillä, että ”tietyllä toimenpiteellä saadaan aikaan haluttu toisenlainen toimintatapa tai olotila”. Pollit ja Bouckaert (2004, 16) kiteyttävät NPM:n ”tarkoituksenmukaisiksi muutoksiksi julkisen sektorin organisaatioiden rakenteissa ja prosesseissa tarkoituksena saada ne toimimaan jollakin tavalla paremmin”. NPM-retoriikka lupaa muutosta parempaan hyvin monella tasolla. Eräsaari (2006, 90) nimeää Clarke ja Newman:in (1997, 49) jäsennyksen siitä, kuinka NPM lupaa muutoksen tuottajakeskeisyydestä käyttäjäkeskeisyyteen, monopolistisuudesta markkinajohtoisuuteen, pakosta valintaan, yhdenmukaisuudesta monipuolisuuteen ja riippuvuuden kulttuurista itsenäisyyden kulttuuriin, ”viettelevästi kertomukseksi”. Edellä kuvattu sanasto toimii myös esimerkkinä tehokeinosta, kuinka reformeja perustellaan retorisesti (Niiranen 2006, 69).

Yksinkertainen jaottelu, jonka tarkoituksena on saada kaikki vanha kuulostamaan huonolta ja kaikki uusi hyvältä, peittää alleen muutoksiin liittyvän kompleksisuuden, epämääräisyyden ja epävarmuuden kokemukset. Paljon kilometrejä allensa saaneiden organisaatio- ja johtamiskäytäntöjen jatkuvuuden katkaiseminen ei yleensä ole kivuton siirtyminen paikasta A paikkaan B. (Clarke & Newman 1997, 50.) Reformeja on tavallista perustella myös kvantitatiivisesti. (Niiranen 2006, 69.) Numerotietojen, erityisesti isojen lukujen käyttäminen, on tehokas keino tuottaa mielikuva halutusta asiantilasta kiistattomana tosiasiana (Juhila 1993, 168-169).

Patomäki (2005, 62, 83-84) uskoo, että tehostaminen ja muu liikkeenjohdon sanasto, kuten tulosvastuu, tulosohjaus, budjettikehys, tuotanto, tuote, strategia, asiakaspalaute, kehityskeskustelu ja niin edelleen vakiintuivat Suomessakin normaaliksi hallintokieleksi 1990-luvulla, koska niiden vain oletettiin liittyvän tehokkuuteen ja ne kuulostivat hyvältä. Ajateltiin, että jos tällaista terminologiaa käyttäneet yksityiset yritykset tuottivat voittoa ja menestyivät, käsitteet toimisivat julkisenkin sektorin organisaatioissa. Mikäli käsite on muodissa, sitä käytetään paljon ilman huolta tarkennuksista, että mitä sillä itse asiassa tarkalleen ottaen kussakin tilanteessa tarkoitetaan, kuten on esimerkiksi käynyt strategia-termin käytölle nykyaikaisessa johtamiskeskustelussa (Kananoja ym. 2011, 354).

Markkinaretoriikan omaksumista suomalaisessa julkishallinnossa ovat vauhdittaneet myös sen globaali alkuperä, kätevät lyhenteet ja helposti mieleen jäävät tunnuslauseet. Samasta syystä kuin Leena Eräsaari (2007, 211) käytän tutkimuksessani mieluummin englanninkielistä versiota new public management, kuin suomennoksia uusi julkis- tai uusi julkinen johtaminen. Käsite tulee Yhdysvalloista ja Iso-Britanniasta ja sen lyhenne (NPM) on yleisesti tunnettu. Globaaliin kehitykseen kuuluu termien ja menettelytapojen yhtenäistäminen. (Mt., 89-90.) Esimerkkinä helposta mieleenpainuvuudesta toimii Iso-Britannian julkishallinnon reformin iskulause ”vastiketta rahalle” (value for money) (Harris 2003, 38-39). Rahalle oletettiin saatavan vastiketta kolmen E:n (economy, efficiency, effectiveness) avulla, joita Harrisin mukaan hoettiin kuin mantraa (mt., 50). Lähempää tämän tutkimuksen kontekstia haluan mainita Tampereen kaupungin tunnuslauseen tilaaja-tuottajamallille: ”Tiltulla tuloksia” (Hakari 2007, 14). Epäilemättä käsite tilaaja-tuottajamalli sopii huonosti arkiseen kielenkäyttöön ja lyhenteen käyttäminen on sikäli paikallaan, mutta ”tiltusta” puhuminen myös mielestäni pehmentää tekniseltä kuulostavaa julkishallinnollista termiä ja samalla viestin vastaanottajan mielikuvaa uudistuksesta. Julkusen (2006, 84) mukaan NPM-termejä ei valita teknisesti vaan merkitysten valitseminen ja tuottaminen mielessä.

Elina Viitasen ym. (2007, 66) tutkimuksesta sosiaali- ja terveydenhuollossa keski- ja lähijohdossa tapahtuneista muutoksista tuloksista ilmeni, että johtamisessa käytettävässä kielessä on tapahtunut muutos, joka aiheuttaa huvittuneisuuttakin johtajien keskuudessa. Siinä missä ennen puhuttiin potilaan parantamisesta ja asiakkaan auttamisesta, pysyttiin tai ei pysytty budjetissa ja virat olivat joko täytettyinä, sijaistettuina tai täyttämättöminä, niin nyt puhutaan tuotteesta, tuloksesta ja henkilöstötyöpanoksesta.

Kirjassaan ”Työelämän huonontumisen lyhyt historia” Juha Siltala (2007, 462-485) vyöryttää joukon esimerkkejä julkisen sektorin työntekijöiden kokemuksista ”mykistävästä managerikielestä”. Joukossa on myös useita sosiaalityöntekijöiden tekemiä huomioita. Siltalan haastattelut piirtävät kuvan arjen työstä vieraantuneesta ylimmästä johdosta, jotka juoksevat seminaarista toiseen pysähtymättä miettimään niiden tarkoitusta. Johtamistyön muutoksia kuvaillaan ylhäältä sanellun ulkoaluvuiksi, ja yksityiseltä sektorilta lainattujen toimintamallien tiuhaan vaihtuva kierto aiheuttaa työntekijöissä tunteita organisaation ajelehtimisesta. Esimerkkinä Siltala esittää juuri käytäntöön siirretyn tulosohjauksen nopeasti tapahtuneen vaihtumisen laatu- ja prosessiohjaukseen terveydenhoidossa. Siltalan haastattelemat Tamperelaiset sosiaalityöntekijät kokevat raskaimpana sen, että muutoksia ei katsota loppuun ennen kuin seuraavaa jo laitetaan

aluille ”pysyvää on vain muutos” -ideologian hengessä (kts. myös Eräsaari 2006, 92). Eräskin helsinkiläinen sosiaalityöntekijä puhuu sanoilla lavastetusta virastosta. Laatukäsikirjojen ja palveluvalikoimien kaltaiset termit kaikuvat hänen mielestään tyhjyyttä ilman yhtymäkohtia arkeen. Haastateltu henkilö koki kulttuurin muuttuneen ”paoksi sivistyksestä ja ihmisten arkisista kohtaamisista ’hömppäkäsitteisiin’ ”. Siltala (2007, 476) kiteyttää käytetyn kielen ja eletyn elämän ristiriitaisuudet seuraavasti:

> Strategioiden, visioiden ja missioiden kaltaiset plastiset sanat eivät yhdistä käsitteitä ja elettyä todellisuutta. Sen sijaan ne lietsovat myyttiä tehokkuudesta edistyksenä sekä managereista perimmäisen todellisuuden tuntijoina. Ne ammentavat voimansa kommunikaation estämisestä eikä sen edistämisestä: työntekijät joutuvat hyväksymään laadullisen työnsä numeerisen mittaamisen samoin kuin sen, että heidän vieraantumiskokemuksensa jäävät yksityisiksi elämyksiksi. Maailma näyttäytyy vastaansanomattomana teknisten käsitteiden ja dramaattisten kuvien sarjana vailla järjellistä kokonaiskuvaa.

Suvi Raitakari ja Sirpa Saario (2008, 196-223) ovat tutkineet sitä, miten sosiaali- ja terveysalan työntekijät argumentoivat oman työnsä vaikuttavuuden puolesta palavereissa. Tutkimuskohteena oli mielenterveys- ja päihdekuntoutujille tarkoitettu tuetun asumisen yksikkö, joka oli siirtymässä Raha-automaattiyhdistyksen rahoituksesta tuottajaorganisaatioksi paikalliseen tilaaja-tuottaja-malliin. Mielenterveys- ja päihdekuntoutustyön palavereissa työntekijät käyttivät erilaista sanastoa riippuen kohderyhmästä. Erilaisia tahoja ovat ainakin ulkopuoliset rahoittajat, kollegat ja asiakkaat. Työntekijöiden on siis kyettävä argumentoimaan vakuuttavasti ainakin kolmella eri argumentaatiotasolla.

Raitakarin ja Saarion (2008, 205-206) näkemyksen mukaan moniammatillisen työntekijätiimin palavereissa argumentoitiin kahdella eri tyylillä, joita tutkijat kutsuvat Rajavaaraa (2007, 172-173) lainaten vaikuttavuustiedoksi ja paikallistiedoksi. Vaikuttavuustieto merkitsee numerotiedoilla kommunikointia. Tarkoituksena on esittää toiminnan tehokkuus niin, että se on mitattavissa ja vertailtavissa. Kun tämä ehto täyttyy, pystytään osoittamaan toiminnan tuloksellisuus, tilivelvollisuuden täyttäminen ja laadunvalvonta. Vaikuttavuustietoa tuotettiin tilaaja / rahoittaja mielessä vaikka kyseinen taho ei ollutkaan mukana neuvottelussa. Paikallistieto syntyy päivittäisestä käytännön työstä ja sisältää asiakkaiden tilanteisiin pohjautuvia eettisiä ja

kokemuksellisia kannanottoja siitä, millaista on päihde- ja mielenterveysongelmista kärsivän arki. Paikallistietoa käytetään tuottamaan sellaista tietoa kuntoutuksen tärkeydestä, mihin pelkät numerot eivät riitä (Raitakari & Saario 2008, 215).

Palavereissa tuotettiin sitä tietoa, mitä toiminnanjohtaja vie eteenpäin johtoryhmän kokouksien kautta tilaajalle. Sen takia, koska palaverit olivat mahdollisuuksia siirtää tietoa eteenpäin tilaajalle, joka on enemmän kiinnostunut vaikuttavuustiedosta, työntekijät pyrkivät havainnollistamaan saavutuksiaan esimerkiksi teettämällä diagrammeja. Paikallistiedon teettäminen oli kuitenkin työntekijöille ominaisempaa, sitä tuotettiin enemmän ja tutkijoiden mielestä paikallistiedon teettäminen oli työntekijöiden itsensä ja ammatillisen oivaltamisen kannalta tärkeämpää. Raitakarin ja Saarion tutkimuksesta saa sellaisen kuvan, että työntekijät ovat sisäistäneet varsin hyvin sekä numerokielen että kvalitatiiviset kuvaukset osaksi institutionaalista vuorovaikutusta, vaikka toiminnanjohtaja kuvaakin haasteelliseksi ainaista pakkoa selittää tilaajalle, miksi sen kannattaa maksaa myös arjen hitaasta pitkäaikaisesta kuntoutuksesta. Yksi tutkijoiden johtopäätöksistä oli se, että toiminnan vaikuttavuus ei ole esillä ainoastaan silloin, kun toimintaa määrittävää sopimusta käydään läpi ulkopuolisten arvioijien kanssa, vaan yhä useammin myös yksittäiset työntekijät näyttävät sisäistäneen asiakastyön ohella osaksi työtään oman organisaation kilpailullisesta asemasta huolehtimisen. (Mt., 207-223.)

Edellä kuvaamani retorinen käänne on merkinnyt taloudellisen tehokkuuden diskurssin painottumista toiminnan ohjaajana niin poliittisessa päätöksenteossa, hallinnossa kuin julkisyhteiskunnassakin. Juhila (2006, 262) näkee sosiaalityön tärkeänä yhteiskunnallisena tehtävänä huolenpidon näkökulmaa tarjoavan vastapuheen ylläpitämistä kaikilla tasoilla, jotta keskustelussa säilyisi erilaiset sävyt ja sosiaalityön oma ääni. Myös Sipilä (2011, 69) katsoo, että ”Yksipuolisen kustannuskielen rinnalle tarvitaan vastapuhetta – keskustelua sosiaalisesta tuottavuudesta ja sosiaalityöstä investointina kansalaisten hyvinvointiin”. Katsoisin sosiaaliaseman lähiesimiehellä hallinnon ja työntekijätason välisenä viestien viejänä olevan erityisen hyvät mahdollisuudet osallistua keskusteluun tässä suhteessa.

5 TAMPEREEN KAUPUNGIN SIIRTYMINEN TILAAJA-TUOTTAJAMALLIIN

Ajatus tilaaja-tuottajamallin käytöstä Tampereen kaupungilla lähti elämään 1990-luvun puolivälissä. Alkuperäinen suunnitelma oli, että kaupungin työntekijät perustaisivat yrityksiä, joilta kaupunki ostaisi palveluita. Aika ei kuitenkaan ollut otollinen ja tämä sisäiseksi yrittäjyydeksi kutsuttu malli ei toteutunut, koska puolueet ja ammattiyhdistysliike vastustivat sitä. Tilaaja-tuottajamallin toinen tuleminen Tampereelle käynnistyi vuonna 2001 hyväksytystä ”Kaikem paree Tampere” -kaupunkistrategiasta, missä ehdotettiin Tampereen kaupungin toimintamallin uudistusta. Strategian mukaan palvelutuotannon näkökulmasta kaupunkilaisille tuotettavien palveluiden turvaaminen vaatii palveluiden uudistamista hyödyntämällä palvelumarkkinoita kaupungin oman palvelutuotannon rinnalla ja kehittämällä ostopalveluiden hankintaan liittyvää osaamista. Palveluiden turvaamisen katsottiin vaativan myös prosessien ja rakenteiden kehittämistä, millä tarkoitettiin johtamisjärjestelmän uudistamista. Näitä uudistuksia pidettiin ”kriittisinä menestystekijöinä”. (Kallio ym. 2006, 63-64.) Toimintamallin käsittely eteni kaupungin eri luottamuselimissä vaiheittain, ja vuonna 2005 kaupunginvaltuusto teki päätöksen Tampereen kaupungin toimintamallin kokonaisuudistuksesta (Hakari 2007, 3).

5.1 Tilaaja-tuottajamallin tavoitteet

Uudistuksen keskeiset elementit olivat pormestarimallin tuominen Tampereelle, konserninhallinnon uudistaminen ja tilaaja-tuottajamallin käyttöönotto. Uudistuksen tavoitteiden voidaan sanoa olevan suoraan NPM-opista (Hakari 2007, 2):

- Poliittisen päätöksenteon vahvistaminen
- Palvelutuotannon tehostaminen
- Strategisen johtamisen vahvistaminen

Poliittinen päätöksenteon ajatellaan vahvistuvan ja johtamisroolien selkeytyvän erottamalla tilaaja ja tuottaja toisistaan. Ennen tuotannon johto joutui vastaamaan palveluiden riittävyydestä ja laadusta poliitikoille ja kansalaisille. Nyt tämä vastuu kuuluu poliittisista päätöksistä vastaavalle

tilaajalle. Tilaajan pitää selvittää kuntalaisten tarpeet ja kohdistaa resurssit sen mukaan, mikä antaa olettaa, että kunta alkaa suosia tuotantolähtöisen toimintatavan sijaan kysyntälähtöisyyttä ja karsia palveluja joille ei ole kysyntää. Kansalaisten tarpeiden kuunteleminen tarkoittaa myös periaatteessa sitä, että tilaaja päättää, mitkä palvelut järjestetään kaupungin omana tuotantona, kuntien yhteistyönä tai kilpailuttamalla ulkopuolista tuotantoa. (Mt., 2, 14.) Tutkimukseni aineistonhankinnan ajankohtana vuonna 2009 Tampereen kaupunki hankki sosiaalipalveluiden osalta kaupungin ulkopuolelta lähinnä lasten ja nuorten palveluita, terveyttä edistäviä palveluita ja ikäihmisten palveluita (Koskiaho 2008, 214).

Tampereen kaupunki on perustellut tilaaja-tuottajamallin käyttöönottoa myös sillä, että se mahdollistaa tuotannon vertailun. Kunnan omille yksiköille voidaan asettaa samoja tehokkuus- ja laatuvaatimuksia kuin kilpaileville ulkopuolisille tuottajille. Sen katsotaan kannustavan kunnan omaa tuotantoa kilpailukykyisemmäksi ja tehokkaammaksi. (Hakari 2007, 14.) Muita Tampereen tilaaja-tuottajamallin tavoitteita ovat palvelutuotteen läpinäkyväksi tekeminen, kaupungin omien tuotanto-organisaatioiden kehittäminen, vaihtoehtoisten palvelu-tuotantotapojen hyödyntäminen sekä käytännön johtamistyön uudistaminen (Stenvall & Airaksinen 2009, 22).

Tampereen kaupunki kokeili ensin tilaaja-tuottajamallia vuonna 2005 pilottivaiheella lasten päivähoidossa ja yhdyskuntapalveluissa. Samana vuonna kaupunginvaltuusto teki päätöksen koko organisaation siirtymisestä uuteen toimintamalliin 1.1.2007. (Koskiaho 2008, 210)

5.2 Tilaajat ja tuottajat Tampereen kaupungin sosiaalipalveluissa

Juridisista, kirjanpidollisista ja johtamiseen liittyvistä syistä tutkimukseni kohdekaupungista käytetään kunnan sijaan nimitystä kuntakonserni. Kunta/konserni on erilaisten yksiköiden muodostama kokonaisuus. Konserninjohdolla on velvollisuus saada kuntalaisten verorahoituksella toimivat yksiköt toimimaan yhdensuuntaisesti ja tehokkaasti. (Meklin 2005, 76.) Strateginen ylin johto kuuluu kaupunginvaltuustolle ja kaupunginhallitukselle, joita johtaa pormestari. Itse konserninhallinto koostuu neljästä osasta: tilaaminen, hallinto- ja henkilöstö, talous- ja strategia sekä omistajaohjaus ja maapolitiikka. Konserninhallinnon alla toimii kuusi lautakuntaa:

- Lasten ja nuorten palveluiden lautakunta
- Osaamis- ja elinkeinolautakunta

- Sivistystä ja elämänlaatua edistävien palveluiden lautakunta
- Toimintakykyä ja terveyttä edistävien palveluiden lautakunta
- Ikäihmisten palveluiden lautakunta
- Yhdyskuntapalveluiden lautakunta

Kuten aikaisemmin on jo tullut todettua, tilaajalautakunnat vastaavat palveluiden järjestämisestä, niiden tilaamisesta ja rahoituksesta. Tilaajalautakuntien jäsenistö koostuu valtuutetuista ja varavaltuutetuista puheenjohtajinaan apulaispormestarit. (Koskiaho 2008, 210-211) Tilaaja-tuottajamallin ajatellaan lisäävän asiakaslähtöisyyttä, koska valtuutetut on valittu virkoihinsa suorilla vaaleilla (Hakari 2007, 16). Käytännön palvelusopimusneuvottelut tuottajien kanssa ja sopimusten valvonnan kuitenkin hoitavat tilaajapäälliköt. Jokaisella tilaajapäälliköllä on oma ydintehtävän mukaan nimetty tiiminsä. Tiimit edustavat tilaajaryhmä -nimistä elintä, joka on suunniteltu avustamaan kaikkia tilaajalautakuntia palveluiden tilaamistehtävissä. Tällä järjestelyllä haluttiin välttää se vaihtoehto, että jokaiselle tilaajalautakunnalle syntyisi oma valmisteluorganisaationsa. (Mt, 17.)

Palvelutuotanto keskittyi viiden eri johtokunnan alle, joista omaa tutkimustani koskettaa Sosiaali- ja terveys- sekä sivistyspalvelun johtokunta. Johtokunnan alla sosiaali- ja terveyspalvelut jakautuivat kolmeen tuotantoalueeseen, joita olivat avopalvelut, laitoshoito ja erikoissairaanhoito. (Koskiaho 2008, 211.) Kullakin tuotantoalueella on tuotantojohtaja, jonka vastuulla on johtaa ja valvoa alaistensa yksiköiden toimintaa ja taloutta. Tuotantojohtaja on johtokunnalle tulosvastuussa oleva palvelutuotantoyksikön johtaja. Hänen asemansa voidaan rinnastaa liikelaitoksen toimitusjohtajaan. (Hakari 2007, 23.)

Kaikki ne sosiaalipalveluyksiköt, joissa keräsin tutkimusaineistoni, kuuluivat avopalveluihin. Ainoa merkittävä ero avopalveluiden yksiköiden kannalta kaupungin nykyisen organisaatiokaavion ja aineistonkeruuajankohdan organisaatiokaavion välillä on joidenkin yksiköiden nimenmuutoksien lisäksi se, että vuonna 2009 tutkimukseeni osallistuneet yksiköt kuuluivat avopalveluiden sisällä joko yleiseen sosiaalityöhön tai lastensuojelun erityispalveluihin. Vuodesta 2010 lähtien ne ovat kuuluneet organisaatiomuutoksen myötä joko lapsiperheiden sosiaalipalveluihin tai aikuisten sosiaalipalveluihin. (Torppa-Saarinen 2008, 25; Tampereen kaupunki, Avopalvelujen organisaatio 15.1.2014.)

Tilaaja-tuottajamallin toiminnanlogiikan mukaisesti tilaajan ja tuottajan suhde ei perustu hierarkiaan vaan sopimuksiin (Stenvall & Airaksinen 2009, 23). Perinteisesti normi- ja määrärahaohjatut kunnalliset toiminnot määritellään tilaajan ja tuottajan välillä tehtävien sopimusten mukaisilla palvelukokonaisuuksilla (Torppa-Saarinen 2009, 34-35). Sopimuksessa määritellään osapuolet, sopimuksen kohde ja tarkoitus, palveluiden laatu, määrä, hinta ja sisältö. Lisäksi siinä sovitaan laadunvarmistuksen ja sopimuksen seurannan menettelytavoista. Mallin mukaan tuotekehityksen ajatellaan olevan jatkuvaa ja sen katsotaan kuuluvan yhteisesti tilaajalle ja tuottajalle. (Stenvall & Airaksinen 2009, 23.)

6 TUTKIMUKSEN TOTEUTUS

6.1 Tutkimuskysymykset

Tutkimuksen tarkoituksena on kuvata Tampereen kaupungin sosiaaliasemilla lähiesimiesasemassa työskentelevien johtavien sosiaalityöntekijöiden subjektiivisia kokemuksia tilaaja-tuottajamallista. Tutkimuksen teoreettinen viitekehys perustuu siihen, että olen kiinnostunut NPM-opin vaikutuksista sosiaalityöhön toiminnan luonteen ja vallitsevan eetoksen tasolla. Tilaaja-tuottajamalli toimii tutkimuksessani esimerkkinä New Public Managementista. Tältä pohjalta päätutkimuskysymyksenäni on selvittää: *Miten johtavat sosiaalityöntekijät kokevat tilaaja-tuottajamallin alkuvaiheen vaikutukset heidän omaan työhönsä?* Pääkysymykseen etsin vastausta keräämästäni haastatteluaineistosta esittämällä tarkentavia alatutkimuskysymyksiä, jotka ovat:

- *Miten johtavat sosiaalityöntekijät kokevat tilaaja-tuottajamallin suunnittelu- ja siirtymävaiheen onnistumisen?*
- *Miten johtavat sosiaalityöntekijät kokevat lähiesimiesten organisatorisen selontekovelvollisuuden tilaajalle ja tähän liittyvät mahdolliset retorisen tason muutokset?*
- *Miten johtavat sosiaalityöntekijät kokevat muutokset lähijohtamisessa*
- *Miten johtavat sosiaalityöntekijät kokevat tilaaja-tuottajamalliin siirtymisen aiheuttaneen eettisiä ristiriitoja heidän työssään?*
- *Miten johtavat sosiaalityöntekijät kokevat tilaaja-tuottajamallin uhat ja mahdollisuudet?*

6.2 Laadullinen tutkimus

Tutkimukseni kuuluu sosiaalityön alaan, mutta sen voidaan myös sanoa olevan poikkitieteellinen tutkimus, koska mukana on elementtejä sosiaalipolitiikasta ja hallintotieteistä. Lähestymistapani tutkimuskysymykseen on laadullinen, ja tutkimus on toteutettu laadullisilla menetelmillä. Laadulliset menetelmät soveltuvat hyvin aineistonkeruu- ja analysointivälineikseni, koska tutkimuskohteenani on tutkittavien näkökulma (Eskola & Suoranta 1998, 16) ja tarkoitukseni ei ole

tuottaa objektiivista tietoa, vaan lisätä ymmärrystä ilmiöstä, jota on tutkittu suhteellisen vähän valitsemastani näkökulmasta. Laadullisen tutkimuksen lähtökohtien mukaisesti käyttämällä lähdeaineistonani työntekijöiden henkilökohtaisia kokemuksia ja mielipiteitä, hyväksyn tutkittavan ilmiön moninaisuuden ja sen aikaan ja paikkaan sidotun sattumanvaraisuuden. Käyttämästäni aineistosta ei voi myöskään tehdä yleistyksiä, mutta laadullisen tutkimuksen tekemiseen liittyy aristoteelinen ajatus yleisen toistumisesta yksityisessä. Siinä mielessä pienen haastattelujoukon subjektiiviset tulkinnatkin voivat ”paljastaa tosiasioita” yleisemmällä tasolla ajateltuna. (Hirsijärvi & Remes & Sajavaara 2000, 152, 169.) Laadullisessa tutkimuksessa ollaan yleensä tekemisissä pienen tapausmäärän kanssa, ja siksi laatu korvaakin märän: teoreettisen kehyksen vahvuus aineistonhankinnan ohjaajana, harkinnanvaraisesti valitun tutkittavien joukon osuvuus tutkimuskysymykseen nähden ja analyysin perusteellisuuden kaltaiset asiat nousevat laadullisessa tutkimuksessa tieteellisyyden kriteereiksi. (Eskola & Suoranta 1998, 18.) Tämän tutkimuksen tekemistä kuvaava laadullisen tutkimuksen elementti on sekin, että tutkimussuunnitelma on elänyt tutkimushankkeen mukana (Mt., 15; Kiviniemi 2001, 69). Valitsemani tutkimuskysymykset tarkentuivat osittain samanaikaisesti tapahtuneiden litteroidun haastatteluaineiston lukemisen ja tutkimuksen teoriaosuuden kirjoittamisen aikana.

6.3 Tutkimuksen kohdeorganisaatio

Tämän tutkimuksen kohdeorganisaatio on Tampereen kaupungin sosiaalipalveluyksiköt. Aineistonkeruuhetkellä keväällä 2009 Tampereella toimi kuusi alueellista sosiaaliasemaa: Hatanpään, Hervannan, Linnainmaan, Tammelan sekä Läntinen sosiaaliasema, jotka olivat vastuussa sekä aikuisten että lapsiperheiden sosiaalipalveluista. Lisäksi alueellisilla sosiaaliasemilla työskenteli toimeentulotuen käsittelystä vastaavia etuuskäsittelijöitä. Vuodesta 2010 lähtien Tampereen kaupunki jakoi sosiaalipalvelut kahteen tuotantoyksikköön: aikuisten sosiaalipalveluihin ja lapsiperheiden sosiaalipalveluihin. Tällä hetkellä aikuissosiaalityötä tehdään keskitetysti Aikuissosiaalityön sosiaaliasemalla, ja lapsiperheiden sosiaalipalveluista ovat vastuussa Eteläinen, Itäinen ja Läntinen sosiaaliasema. Myös toimeentulotuki on vuodesta 2010 alkaen käsitelty keskitetysti Toimeentulotuen yksikössä. Tampereen kaupungin uusien sosiaalityön ja etuuskäsittelyn asiakkaiden asiat käsitellään sosiaaliasema Sarviksella.

Aineistonkeruuhetkellä Tampereella toiminut Sosiaaliasema Paussi, joka vastaa avustamisesta kiireellisissä lastensuojelutilanteissa, sosiaalipäivystyksestä virka-ajan ulkopuolella sekä toimii nuorten selviämisasemana viikonloppuisin, on nykyisin nimeltään Sosiaalipäivystys. Vuonna 2009 toiminut Perheasianyksikkö, missä työskentelevät lastenvalvojat vastaavat avioliiton ulkopuolella syntyneiden lasten isyyden selvittämisestä ja vahvistamisesta sekä erillään asuvien vanhempien lasten huoltajuuteen, asumiseen, tapaamiseen ja elatukseen liittyvistä asioista, on vaihtanut nimensä Perheoikeudellisiksi palveluiksi. Lisäksi kohdeorganisaatiooni kuuluu Sosiaaliasema Satama, jonka nimi on nyt Sijais- ja jälkihuollon sosiaaliasema. Se vastaa tamperelaisten huostaan otettujen lasten asioista sekä nuorten jälkihuollosta. Kohdeyksiköistä ainoastaan alueellisten sosiaaliasemien vastuualueet ovat muuttuneet edellä kuvaamallani tavalla sitten aineiston hankinta-ajankohdan.

6.4 Aineiston keruu

Aineiston hankinta lähti liikkeelle ajatuksesta haastatella sellaisia johtavia sosiaalityöntekijöitä Tampereen kaupungilla, jotka olivat toimineet tehtävässään ennen ja jälkeen tilaaja-tuottajamallin käyttöönoton 1.1.2007. Näin siksi, että tutkimuskysymyksen luonteen vuoksi haastateltavilla piti olla näkemystä työhönsä myös tilaaja-tuottajamallia edeltäneeltä ajalta. Johtavat sosiaalityöntekijät valikoituivat kohderyhmäksi sillä etukäteisoletuksella, että alkuvaiheessa tilaaja-tuottajamallilla olisi käytännön sosiaalityössä vaikutuksia lähinnä esimiesasemassa työskentelevien sosiaalityöntekijöiden kohdalla. Olihan tilaaja-tuottajamallissa kyse ensisijaisesti hallinnollisesta uudistuksesta. Ennen tutkimuslupahakemuksen jättämistä olin yhteydessä silloiseen Tampereen kaupungin hyvinvointipalvelujen yleisen sosiaalityön sosiaalipalvelupäällikön viransijaiseen, jolta tiedustelin mahdollisuutta haastatella kuuden alueellisen sosiaaliaseman johtavia sosiaalityöntekijöitä. He valikoituvat haastateltaviksi osuvuuden ja kohderyhmän rajaamisen helppouden vuoksi. Sain tutkimusluvan Tampereen kaupungilta 20.3.2009, minkä jälkeen lähetin haastattelupyynnön (liite 1) edellä mainitsemieni yksiköiden johtaville sosiaalityöntekijöille. Yksi lähiesimiehistä ei valikoitunut haastateltavaksi, koska hän oli toiminut vasta vähän aikaa tehtävässään. Yksi heistä vetosi siihen, että oli juuri siirtymässä eläkkeelle ja kaksi vetosi yleiseen kiireeseen syinä kieltäytyä haastattelusta, joten lopulta sain sovittua haastattelun vain kahden alueellisen sosiaaliaseman johtavan sosiaalityöntekijän kanssa.

Lähetin sen jälkeen sähköpostitse haastattelupyynnön myös sellaisiin sosiaalityön erityispalveluyksiköihin, joissa lähiesimies on nimikkeeltään johtava sosiaalityöntekijä, ja sain sitä kautta sovittua kolme haastattelua lisää. Saatuani myöntävät vastaukset haastattelupyyntöihin, sovin haastateltavien kanssa tarkan haastatteluajankohdan sähköpostitse. Kaikki viisi haastattelua suoritettiin huhtikuussa ja toukokuussa 2009 haastateltavien omilla työpaikoilla. Tyydyin viiteen sopimaani haastatteluun, koska lisähaastateltavat eivät olisi tehneet kohderyhmästä yhtenäisempää sen jälkeen, kun alkuperäinen ajatus kaikkien alueellisten sosiaaliasemien johtavien sosiaalityöntekijöiden haastattelemisesta ei ollut enää toteutettavissa. Lisähaastateltavat olisivat olleet erityispalveluyksiköistä, joiden vastuualueet ja samalla kokemukset tilaaja-tuottajamallista vaihtelevat hieman. Olisin joka tapauksessa sopinut vain yhden haastattelun enemmän, koska alkuperäinen idea oli tehdä nimenomaan kuusi haastattelua alueellisten sosiaaliasemien silloisen lukumäärän mukaan, enkä usko, että tuo yksi haastattelu olisi tuottanut mitään ratkaisevasti uutta tietoa tutkimusaineistooni.

Kaikilla haastateltavilla oli tutkimuskysymykseni kannalta riittävästi kokemuksen tuomaa perspektiiviä esimiestehtäviin: kahdella viiden vuoden työkokemus, yhdellä seitsemän vuoden, neljännellä yhdeksän vuoden ja viidennellä yli kahdenkymmenen vuoden kokemus esimiestyöstä. Kaikki olivat työskennelleet johtavina sosiaalityöntekijöinä Tampereen kaupungilla jo ennen tilaajatuottaja-mallia. Yksi haastatelluista tosin työskenteli haastattelun ajankohtana eri yksikössä kuin missä hän oli työskennellyt johtavana sosiaalityöntekijänä ennen tilaaja-tuottajamallia.

Kuten haastattelupyynnöstä ilmenee, alkuperäisenä ajatuksenani oli käyttää aineistonhankintamenetelmänä aktiivihaastattelua, mikä tarkoittaa haastattelua, joka ei etene kaavamaisesti kysymys-vastaus-periaatteella, vaan sekä haastattelija että haastateltava toimivat aktiivisina tiedon tuottajina, ja haastattelutilanne muistuttaa enemmän keskustelua kuin varsinaista haastattelua (Holstein & Gubrium 1995). Kaksi ensimmäistä haastattelua suoritinkin niin, että en lähettänyt haastatelluille haastatteluteemoja etukäteen. Ajatuksena oli saada niin sanotusti ”aidompia” reaktioita haastatelluilta sillä, että he eivät voisi miettiä vastauksiaan etukäteen. Kuitenkin kahden ensimmäisen haastattelun aikana selvisi, että haastatellut pitivät kysymyksiä vaikeina, ja että he olisivat tarvinneet tuekseen ennakkoon lähetetyt haastatteluteemat kyetäkseen antamaan kunnolla jäsenneltyjä vastauksia. Huomasin myös, että itselläni ei ollut riittäviä valmiuksia käydä aktiivihaastattelun ajatuksen mukaan vapaamuotoista keskustelua vaan pitäydyin pitkälti niissä haastatteluteemoissa ja apukysymyksissä, jotka olin itselleni haastattelujen tueksi

laatinut. Aineistonhankintamenetelmänä kahdessa ensimmäisessä haastattelussa oli siis enemminkin teemahaastattelu kuin aktiivihaastattelu.

Kolmannesta haastattelusta lähtien lähetin haastatelluille etukäteen sähköpostilla haastatteluteemat ja teemoja tarkentavat kysymykset (liite 2). Kolmannesta haastattelusta lähtien myös käytin tämän tutkimuksen aineistonhankintamenetelmänä puhtaasti teemahaastattelua. Haastattelun etu tiedonhankintamenetelmänä on sen joustavuudessa ja soveltuvuudessa erilaisiin tutkimustarkoituksiin (Hirsijärvi & Hurme 2011, 34). Kuten edellä totesin, siinä vaiheessa kun huomasin, että aktiivihaastattelujen tekeminen ei onnistu, päätin kerätä aineiston teemahaastattelulla, joka on menetelmänä lähellä aktiivihaastattelua, sillä erotuksella, että tutkijan rooli haastattelutilanteessa on passiivisempi (Holstein & Gubrium 1995, 39). Tämä puolistrukturoituna haastattelunakin tunnettu haastattelumenetelmä soveltui hyvin tutkimukseni aineistonkeruumenetelmäksi, koska siinä ainoa etukäteen määritelty asia, joka johdattaa tutkimusta on haastatteluteemat. Muuten haastateltavat saavat vastata kysymyksiin omin sanoin mielensä mukaan. Haastateltavien omat tulkinnat ja heidän teemoille antamansa merkitysten annot ovat keskiössä. (Hirsijärvi & Hurme 2011, 47-48.)

Haastatteluteemat muodostin aiheista, joiden katsoin – silloin kun aineisto on kerätty – kattavan monipuolisesti ne asiat, joihin pyrin päätutkimuskysymyksellä vastaamaan. Ennen haastattelujen tekemistä minulla oli siis tiedossa ainoastaan päätutkimuskysymys. Alatutkimuskysymykset olen muodostanut myöhemmin, en täysin, mutta osittain suoraan haastatteluteemoista helpottamaan aineiston analyysia. Haastattelupyyntöön olen kirjoittanut tutkivani, ”miten tilaaja-tuottaja-malli on vaikuttanut johtavien sosiaalityöntekijöiden työhön”. Haastatteluteemat olen kuitenkin muodostanut tarkemmin ottaen tämän tutkimusraportin päätutkimuskysymyksen mukaan. Haastattelujen tarkoituksena oli siis ottaa selvää, miten haastateltavat ovat *kokeneet* tilaaja-tuottajamallin vaikutukset omaan työhönsä, eikä niinkään yksityiskohtaisesti tutkia, miten tilaaja-tuottajamalli on vaikuttanut erilaisiin johtavan sosiaalityöntekijän työtehtäviin, vaikka myös tällaisen käsityksen voi mahdollisesti saada tutkimuskysymyksen muotoilusta haastattelupyynnössä.

Haastatteluteemat numeroilla 1-4 (teema ”Rakenneuudistus” tarkoitti tilaaja-tuottajamallin siirtymistä, minkä selvitin haastateltaville haastattelutilanteessa) ja 6 olivat sellaisia, joista minulla oli melko selkeä näkemys, että haluan käsitellä näitä teemoja muodostamani tutkimuskysymyksen puitteissa. Tiedostin, että johtavien sosiaalityöntekijöiden asemasta johtuen tutkimuksessa tulee

käsitellä lähijohtamista. Haastateltavien kokemuksia uuden toimintamallin suunnittelu- ja siirtymävaiheesta pidin tärkeinä, koska ne kertovat siitä, onko tämän uudistuksen toteutuksessa yhtymäkohtia siihen, miten tutkimuskirjallisuuden mukaan NPM-henkisiä käytännön uudistuksia on yleensä toteutettu, mukaan lukien uudistuksen tavoitteet ja painotukset ja työntekijöiden asema uudistuksessa. NPM:n vaikutuksia sosiaalityöhön käsittelevän teoriakirjallisuuden perusteella NPM ja sosiaalityö ovat ristiriidassa keskenään. Tämä ristiriita toimi tutkimuksen lähtökohtana ensimmäisestä ideapaperista lähtien ja oli sen takia myös yksi teemoista. Tuo ristiriita perustuu osittain julkisen sektorin uudenlaisiin tuloksellisuusvaatimuksiin tai uudella tavalla painottuneisiin tuloksellisuusvaatimuksiin, minkä ansiosta sosiaalityössä ohjaavassa retoriikassa oli myös syytä olettaa tapahtuneen muutoksia. Halusin käsitellä tutkimuksessa näitä aiheita. Loput haastattelurungon teemat valikoituivat sattumanvaraisemmin, ajatuksella: mitä aiheita / teemoja minun ehkä vielä pitäisi käsitellä tutkimuskysymykseni puitteissa? En ollut lyönyt etukäteen lukkoon haastatteluteemojen käsittelyjärjestystä, koska teemahaastattelun ajatuksen mukaisesti teemojen ja apukysymysten järjestys ja laajuus vaihtelevat haastattelukohtaisesti (Eskola & Suoranta 1998, 87).

Nauhoitin haastattelut nauhurilla C-kaseteille. Yksittäiset haastattelut olivat kestoltaan 45-75 minuuttia, ja litteroitua tekstiä kertyi yhteensä 64 sivua 1,5-rivivälillä kirjoitettuna. Litteroin kaikki haastattelut auki sanasta sanaan ja pitkät tauot sanojen ja lauseiden välillä merkitsin tekstiin kolmella pisteellä. Päätin litteroida kaiken sanotun, vaikka haastateltavat puhuivat välillä aiheen vierestä, koska tiesin, että tulisin vasta analyysivaiheessa määrittelemään, mikä osa aineistosta on oleellista tutkimustehtävän kannalta.

6.5 Temaattinen analyysi

Kvalitatiivisen aineiston analyysin tekemisessä on tutkijakohtaisia eroja siinä, kuinka erillisinä toimintoina aineiston luokittelua, analyysia ja tulkintaa pidetään. Yleensä näiden vaiheiden toivotaan tapahtuvan samanaikaisesti. (Hirsijärvi & Hurme 2011, 136.) Oman tutkimukseni kohdalla nämä vaiheet ovat väkisinkin erillisiä johtuen todella pitkästä ajanjaksosta aineiston hankinnan ja sen purkamisen ja analysoinnin välillä. Haastattelut on siis tehty keväällä 2009, jolloin

myös kaksi viidestä haastattelusta on litteroitu. Palasin kerätyn aineiston pariin vasta syksyllä 2012, jolloin litteroin loput kolme haastattelua.

Päättäessäni tehdä haastattelut teemahaastatteluna, tein samalla päätöksen, että analysoin kerätyn aineiston haastatteluteemojen mukaan, eikä analyysimenetelmä ole välillä muuttunut, vaikka lopulta kaikki analyysia varten muodostamani teemat eivät tulleetkaan suoraan haastattelurungosta. Valitsin aineiston analyysimenetelmäksi temaattisen analyysin sen vuoksi, että se vaikutti selkeimmältä tavalta analysoida valmiiksi teemahaastatteluilla kerätty aineisto.

Temaattinen analyysi käsitetään usein työkaluksi, jota käytetään muiden metodien sisällä, mutta se voidaan nähdä myös omana tutkimusmetodinaan. Temaattisen analyysin tavoitteena on tunnistaa aineistosta tutkimuskysymyksen kannalta tärkeitä teemoja, joita kuvataan, analysoidaan ja raportoidaan yksityiskohtaisesti. Temaattinen analyysin vahvuus tutkimusmenetelmänä laadullisessa tutkimuksessa on sen joustavuudessa. Se ei ole sidottu mihinkään tiettyyn teoriaan tai tietoteoriaan, sitä voidaan käyttää monenlaisiin aineistoihin ja se mahdollistaa aineiston analysoinnin sekä aineisto- että teorialähtöisesti. Aineistolähtöisessä temaattisessa analyysissä tutkija muodostaa teemat aineistosta ilman esioletuksia ja ilman teoreettisen viitekehyksen tai koodauskehikon vaikutusta, vaikka tyhjiössä tutkimusta ei koskaan tehdäkään Teorialähtöisessä temaattisessa analyysissä tutkijan valintoihin vaikuttavat hänen teoreettiset mielenkiinnon kohteensa, jolloin teemojen muodostamista ja analysointia ohjaa jokin tietty tutkimuskysymys. (Braun & Clarke 2006, 78-84.)

Teorialähtöinen temaattinen analyysi on lähimpänä tässä tutkimuksessa käyttämääni analyysimenetelmää, koska olen muodostanut tutkimusteemat tutkimuskysymysten ja tutkimuksen teoreettisen viitekehyksen ohjaamina, kuitenkin niin, että nuo tutkimuskysymykset tarkentuivat vasta osittain samanaikaisesti tapahtuneiden analyysin tekemisen ja teoriaosuuden kirjoittamisen aikana.

Analyysin aluksi luin ensin haastattelut moneen kertaan läpi. Viimeistään tässä vaiheessa huomasin, mitkä haastattelurungon teemoista ja apukysymyksistä eivät olleet jatkotyöstämisen arvoisia. Jokainen haastateltava oli ymmärtänyt teeman ”Vaikutusmahdollisuudet” eri tavalla ja tuottanut puhetta niin eri näkökulmista ja ohi aiheen, että päätin hylätä tämän teeman analyysivaiheessa. Haastatteluissa käsittelemäni kysymykset tilaaja-tuottajamallin vaikutuksista asiakkaisiin ja

käytännön työhön valikoituivat myös pois analysoitavien teemojen joukosta, koska esimerkiksi Peltorinteen pro gradu -tutkielman (2009) perusteella minulla oli tiedossa, että näillä alueilla ei ollut tapahtunut muutoksia, eivätkä omat haastatteluni tuottaneet mitään uutta tietoa näihin kysymyksiin, ja tämän tiedon toteaminen tutkimustuloksena olisi vain tarkoittanut näköalattomuutta tutkimuksen rajaamisessa. Kysymyksen palvelutuotannon tehokkuuden lisääntymisestä olisin voinut jättää kokonaan pois haastattelurungosta. Palvelutuotannon tehokkuus joko on tai ei ole tehostunut, ja tämä asia pitäisi todeta tilastollisin menetelmin, ei tutkimalla lähiesimiesten kokemuksia aiheesta. Haastattelurungossa minulla oli vielä teemoina tilaaja-tuottajamallin vahvuudet ja heikkoudet ja sen uhat ja mahdollisuudet. Nämä ovat aiheina niin päällekkäisiä, että analysoin ainoastaan jälkimmäisen teeman.

Hirsijärvi ja Hurme (2011, 173) tarkoittavat teemoittelulla piirteitä, jotka nousevat analyysissa esiin useamman haastateltavan kohdalla. Tutkimuksen lähtökohtateemojen oletetaan ainakin nousevan esiin, mutta yleistä on myös, että lähtöteemoja mielenkiintoisempia teemoja nousee esiin analyysivaiheessa. Muodostin uuden teeman sisällyttämällä ”Tuloksellisuusvaatimukset” osaksi analyysivaiheessa kiinnostukseni herättänyttä kysymystä lähiesimiesten organisatorisesta selontekovelvollisuudesta tilaajalle. Eskolan ja Suorannan (1998, 176) mukaan temaattisessa analyysissä aineisto voidaan esittää kokoelmana erilaisia kysymyksenasetteluja sen jälkeen kun tutkimusongelman kannalta olennaiset aiheet on löydetty. Tein tässä tutkimuksessa niin, että luettuani aineiston moneen kertaan läpi, muodostin uudesta selontekovelvollisuus-teemasta ja jäljelle jääneistä haastatteluteemoista analyysia varten teemat, jotka olen esittänyt laajaa päätutkimuskysymystä tarkentavina alatutkimuskysymyksinä luvussa 6.1. Analyysini perustuu sen tutkimiseen, miten johtavat sosiaalityöntekijät kokevat seuraavat aiheet:

1. Tilaaja-tuottajamallin suunnittelu- ja siirtymävaiheen onnistuminen
2. Organisatorinen selontekovelvollisuus tilaajalle
3. Muutokset retoriikassa
4. Muutokset lähijohtamisessa
5. Kokemukset ristiriidoista
6. Tilaaja-tuottajamallin uhat ja mahdollisuudet

Kun analyysiteemat olivat valmiina, koodasin litteroidusta aineistosta jokaiselle teemalle varaamallani erivärisellä yliviivaustussilla ne aineistokohdat, joiden tulkitsin sopivan kuhunkin teemaan. Jotkin vastaukset tai vastauksen kohdat olisin voinut sijoittaa kahdenkin eri teeman alle, ja näissä tapauksissa luotin analyysin kirjoitusvaiheessa teema teemalta tapahtuneiden lukuisten aineiston lukukertojen antamaan näkemykseen siitä, minkä teeman yhteydessä mitäkin aineistokohtaa on parasta analysoida.

Eskolan & Suorannan (1998, 176) mukaan onnistunut teemoittelu näkyy tutkimustekstissä teorian ja empirian lomittumisena toisiinsa, mutta usein kvalitatiivisen aineiston analyysi on yhtä kuin tematisoinnin nimissä esitetty sitaattikokoelma. Yritin pitää nämä asiat mielessä analyysia tehdessäni.

6.6 Tutkimuksen luotettavuus ja eettisyys

Tärkeimpiä tutkimuksen onnistumiseen vaikuttavia asioita on sen luotettavuus. Yleisesti tutkimuksen luotettavuudesta puhuttaessa käytetään käsitteitä reliaabelius ja validius. Tutkimuksen tulos on reliaabeli, jos samaa henkilöä tutkitaan kaksi kertaa ja molemmilla kerroilla saadaan sama lopputulos, tai jos kaksi eri tutkijaa päätyy samaan tulokseen. Reliaabelius voi myös tarkoittaa sitä, että kahdella eri tutkimusmenetelmällä saadaan identtinen tulos. Validius tarkoittaa tavallisimman määritelmän mukaan sitä, mittaako tutkimusmenetelmä sitä, mitä sen on tarkoituskin mitata. (Hirsijärvi & Hurme 2011, 186-187.) Laadullisessa haastattelututkimuksessa validius riippuu kysymysten onnistumisesta, eli voidaanko valituilla kysymyksillä saada vastaus tutkimusongelmaan (Tuomi 2008, 150). Haastattelututkimuksessa nämä käsitteet eivät tosin ole yhtä käyttökelpoisia kuin esimerkiksi kvantitatiivisessa tutkimuksessa johtuen haastattelujen tilannesidonnaisuudesta ja siitä, että jokainen tutkija tekee johtopäätöksensä oman tulkintansa perusteella. Varsinkin avoimella haastattelulla kerätyn aineiston tapauksessa on hyvin epätodennäköistä, että kaksi tutkijaa ymmärtäisi kolmannen osapuolen vastaukset täsmälleen samalla tavalla. (Hirsijärvi & Hurme 2011, 185-186.)

Laadullisen tutkimuksen etiikkaan voidaan suhtautua kahden ääripään mukaan joko teknisenä kysymyksenä, jolloin tutkimusetiikkaa tarkastellaan tutkimustoiminnan näkökulmasta ja huomio kiinnittyy siihen, että kaikki tutkimuksen vaiheet, kuten haastateltavien informoiminen, aineiston

kerääminen, analyysimenetelmien luotettavuus, anonymiteettiongelmat ja tutkimustulosten esitystapa tulevat esitetyksi hyvän tieteellisen käytännön mukaan. Toisessa ääripäässä on metodologinen kysymys, mikä tarkoittaa sitä, että kaikki tutkimuksessa tehdyt valinnat ovat moraalisia valintoja: tutkimusaiheen valinta ja se mitä pidetään tärkeänä perustuvat eettiseen pohdintaan (Tuomi & Sarajärvi 2003, 125.)

Tämän tutkimuksen eettisyyden kannalta ongelmallista on pitkä ajanjakso aineistonkeruun ja sen tulkinnan välillä. Aineiston analysointi on tehty täysin haastattelunauhojen perusteella, eikä haastatelluilta ole esimerkiksi kysytty tarkentavia lisäkysymyksiä aineistonhankinta-ajankohdan jälkeen. Mietin myös, näkökulmani tilaaja-tuottajamalliin ja NPM:n ollessa kriittinen, kokivatko haastateltavat kysymykset johdattelevina, ja kokivatko he tutkijan odottavan heiltä kriittisiä puheenvuoroja? Toivottavasti eivät, koska tein jokaisessa haastattelutilanteessa selväksi ennen nauhoituksen alkamista, että kysymyksiin ei ole olemassa oikeita vastauksia ja haluan, että haastateltava vastaa kysymyksiin täysin oman mielensä mukaan, niin kuin hän itse asian kokee. Katson, että en voi kirjoittaa tätä tutkimusta täysin objektiivisestakaan näkökulmasta, jos olen teoreettisessa osuudessa painottanut sekä sosiaalityön että NPM:n sisältävän toisilleen vastakkaisia ideologisia painotuksia, joiden suhteen tutkijakaan ei voi asemoitua arvoneutraaliksi. Oma näkemykseni tulee omaa jaotteluani käyttääkseni sosiaalityön sisältä. Eskolan ja Suorannan (1998, 17) mukaan tutkijan objektiivisuus syntyy nimenomaan oman subjektiivisuutensa tunnistamisesta.

Keskeisenä tutkimuksen eettisyyteen liittyvänä tekijänä kävin tutkimushaastattelujen aluksi haastateltavien kanssa läpi, että varmistan analyysivaiheessa tutkittavien anonyymisyyden ja että tutkimukseen osallistuminen on haastateltaville vapaaehtoista. Tämän lisäksi kerroin tutkimuksen lähtökohdista ja tavoitteista.

7 ANALYYSI

Tämän pro gradu – tutkielman aineisto on siis kerätty haastattelemalla viittä johtavaa sosiaalityöntekijää viidellä eri sosiaaliasemalla: kahdella alueellisella sosiaaliasemalla ja kolmessa erityispalveluyksikössä. Alueellisten sosiaaliasemien vastuualueet käsittivät alueelliseen lastensuojeluun, aikuissosiaalityöhön ja toimeentulotukeen liittyvät tehtävät. Erikoispalveluyksiköiden tehtävät vaihtelivat vastuualueen mukaan. Ne liittyivät lastensuojeluun ja perheoikeudellisiin palveluihin.

Olen ottanut aineistosta suoria lainauksia elävöittämään ja havainnollistamaan tutkimustuloksia. Niiden seuraamisen helpottamiseksi olen erottanut eri haastateltavien suorat lainaukset numeroilla. Anonymiteettisuojan turvaamiseksi en ole eritellyt miltä sosiaaliasemalta kukin haastatelluista on. Samasta syystä olen tarvittaessa muuttanut vastauksia yleiskielelliseen muotoon. Suorat lainaukset olen merkinnyt kursiiveilla lainausmerkkien sisään. Olen merkinnyt kolmella pisteellä sulkujen sisällä sitä, mikäli olen jättänyt osan vastauksesta pois.

Taustakysymyksinä kysyin kaikilta haastatelluilta onko heillä sosiaalityön ammatillinen pätevyys, mikä heillä kaikilla oli. Sen jälkeen kysyin työhistoriasta lähiesimiehenä, minkä kävin lävitse jo aineiston keruu-kappaleessa. Kysyin lisäksi kaikilta taustakysymyksenä, mikä oli heidän keskeinen motiivinsa hakeutua lähiesimiestehtäviin. Sellaisiksi mainittiin uteliaisuus ja halu nähdä asioita laajemmin kuin tavallisen sosiaalityöntekijän näkökulmasta, paremmat mahdollisuudet vaikuttaa asioihin ja myös sitä kautta pitkän sosiaalityöntekijän uran tuoman työkokemuksen laajempi hyödyntäminen. Yksi haastateltavista ajautui lähiesimieheksi lähinnä sattumalta oman esimiehensä pyynnöstä.

7.1 Tilaaja-tuottajamallin suunnittelu- ja siirtymävaiheen onnistuminen

Kaikki haastateltavat kertoivat tiedottamisen onnistuneen sikäli hyvin, että he kokivat saaneensa etukäteen paljon tietoa tulevasta uudistuksesta. Kaksi haastateltavista kertoi käyneensä etukäteen

koulutuksissa tilaaja-tuottajamalliin liittyen, ja yksi lähiesimiehistä sanoi osallistuneensa konserninhallinnossa johtaville sosiaalityöntekijöille järjestettyyn kokoukseen, missä käsiteltiin tulevaa toimintamallia. Kukaan haastateltava ei kuitenkaan pystynyt sanomaan, oliko hän saanut riittävästi etukäteistietoa toimintamallin uudistuksesta, koska kaikesta tiedon määrästä huolimatta kaikille haastateltaville oli jäänyt epäselväksi, mitä toimintamallin muutos tarkoittaisi oman työyksikön kohdalla? Vastauksista jäi sellainen kuva, että muutoksesta oltiin koulutuksista ja tiedotuksista huolimatta puhuttu hyvin yleisellä tasolla ja organisaatiota ajatellen ylätasolla, mihin lähiesimiesten oli vaikea saada tarttumapintaa:

> *" Siis täytyy sanoa, että mun näkemykseni mukaan sitä tietoa kyllä sai. Mutta sanotaan näin, että se tieto oli tietysti (...) sellaista epämäärästä ja muuta. Mutta se varmaan johtui siitä, että kukaan ei oikein tarkkaan tiennyt, et mitä se todellisuudessa tarkoittaa."* H4

> *"Mulla on se käsitys, että tietoo niinku tavallaan tuli, mutta se oli niin kuin aika ylätasolta organisaatiosta, että sitten kyllä se jäi hyvin hämäräksi, että mitä se juuri tässä käytännön työssä ja sosiaalityössä ja sosiaaliaseman työssä tarkoittaa (...) Se tiedotus oli hyvin semmosta ylätason ja organisaatiotason tiedottamista, että kun yrittikin kysyä sitten jossain tilaisuuksissa, esimerkiks Hakarilta, että mitä se tarkottaa käytännön työssä, niin ei hän osannut vastata. Et ei ne ehtinyt eikä muistanut ajatella sitä käytäntöä, et se oli tämmöistä ylätasoa vaan."* H3

> *"Tilaajapuolelta sitä tietoa annettiin varmasti tosi paljon, ja istuin lukemattomissa valtuustosalin koulutuksissa, joissa aloitettiin keväästä 2001, miten tätä organisaatiota ruvettiin suunnittelemaan, ja Hakari esitteli kalvosulkeisiaan ja tätä kaaviota lukemattomat kerrat. Mutta se oli sitten tilaajapuolen organisaation suunnittelemista, että tämä tuotanto oli kokonaan suunnittelematta ja käytäntöön kun tämä tuli (...) Se tuli meille annettuna."* H1

Yksi haastatelluista koki tilaaja-tuottajamallin käyttöönoton olevan hänen oman yksikkönsä kohdalla vain yksi uudistus monien aikaisempien joukossa, mikä vaikutti siihen, millaisella tarkkaavaisuudella hän seurasi uuden toimintamallin suunnittelu- ja toteutusvaihetta.

> *" Me ollaan 2000-vuodesta alkaen oltu liikkuvassa myllerryksessä ja uudistuksessa (...) Että meillä on ollut niin paljon tekemistä niiden asioiden lutvaantumisen kanssa, että ehkä sellainen mielenkiinto tilaajatuottaja-malliin, niin kuin missä siinä mennään oli vähän sellainen, että kun ensin saataisiin selville, mistä me on tähän tultu ja sitten voisi miettiä, että mitä se sitten on. Että kyllä sitä tietoa tuli varmaan aika hyvinkin erilaisista (...) mutta tota (...) Sanotaan nyt, että on se ollut omastakin päästä kiinni, että sitä tietoa ei ole ottanut vastaankaan."* H5

Sama haastateltava kyseenalaisti koko tiedottamisen mielekkyyden, koska hän koki uuden toimintamallin tulleen käytäntöön ylhäältäpäin saneltuna, johon eivät ole vaikuttaneet kaupungin työntekijöiden mielipiteet. Yleisesti haastateltavat olivat sitä mieltä, että käytännön sosiaalityötä tai mitään muutakaan käytännön työtä ei otettu huomioon tilaaja-tuottajamallin suunnittelussa:

> *”No siis tilaaja-tuottajamallihan oli päätetty, että sillä tiedonantamisella ei sillä lailla ollut niin kuin merkitystä, koska et sä siihen pystynyt vaikuttamaan. Sehän oli jo päätetty, että tämmöinen systeemi tulee. Eli ei siihen ole mun mielestä täällä näin alaportaassa kukaan pystynyt vaikuttamaan, että tuleeko vai eikö.” H5*

> *”Ei sitä mitenkään erikseen. Se (sosiaalityö) nyt on niin pieni osa tässä kokonaisuudessa.”* H3

Tutkijana ja ulkopuolisena henkilönä on helppoa erehtyä katsomaan uuden toimintamallin suunnittelu ja toteutusvaihetta järjestelmällisenä vuosia kestäneenä prosessina, nähdä tilaaja-tuottajamallin käyttöönottopäivämäärä 1.1.2007 jotenkin ratkaisevasti käänteentekevänä hetkenä, ja olettaa, että lähiesimiehet kykenisivät reflektoimaan selkeästi siihen johtaneita eri vaiheita ja omaan työhön kohdistuvia vaatimuksia. Kuitenkin, kuten yksi haastateltavista asian koki:

> *” Mä olen ajatellut sillä tavalla, että tämä oli kumminkin sellaista niin sanottua uudenlaista ajattelua. Ja kun ei missään muualla ymmärtääkseni ollut tämän tyyppistä.”* H4

Täytyy siis muistaa, että Tampereen kaupunki oli Suomessa edelläkävijä tilaaja-tuottajamallin soveltamisessa. Käytännön vaikutuksista tuskin kenelläkään oli selkeää näkemystä. Ainakaan haastateltavien mukaan toimintamallin uudistuksen projektipäällikkö ei pystynyt niistä kertomaan. Eli saattoi olla turhaa kysyä johtavilta sosiaalityöntekijöiltä, saivatko he mielestään riittävästi etukäteistietoa tulevasta uudistuksesta, jos kukaan ei pysty määrittelemään, mitä kaikkea ylipäänsä tulisi tietää ennen uudistusta. Myöskään tilaaja-tuottajamalliin siirtyminen ei tarkoittanut vuoden 2007 alusta alkaen staattisessa uudessa toimintamallissa operoimista, vaan vähitellen etenevää ja muotoaan hakevaa uudistusta, jota ei voida jakaa selkeästi suunnittelu ja toteutusvaiheeseen, koska suunnittelu jatkuu mallin käyttöönoton jälkeen ja tulee edetessään asettamaan koko ajan uusia vaatimuksia lähiesimiehille, mikä tekee ennen ja jälkeen -reflektoinnin vaikeaksi:

> *” Tietenkin me saatiin jotain henkilöstökoulutusta ja itse kukin luki ja selvitteli. Oli meillä jotakin koulutusta. Nyt en tarkemmin muista, kun melkein elää tätä tässä ja nyt (...) Koko ajan täytyy olla niin kuin tuntosarvet ojolla. ”* H2

Tampereen kaupungin mukaan uudistuksen saattamisessa ”visiosta käytäntöön” kaikkein tärkeintä on esimiesten ja henkilöstön kouluttaminen uuteen toimintamalliin ja riittävä, ajoissa tapahtunut viestintä. Lisäksi uuden toimintamallin projekti- ja strategiapäällikkö Hakari (2007, 27) linjasi jo maaliskuussa 2007, että vaikka uudistuksen käytännön toteutus tulee vaatimaan vielä vuosia töitä, niin ”samanaikaisesti uudelta toimintamallilta kuitenkin odotetaan jo näyttöjä”. Näihin näyttöihin hän sisällytti kaupungin henkilöstön oikeuden niihin odotuksiin, miten uusi malli näkyy yksiköiden päivittäisessä työssä.

Hakarin mukaan henkilöstölle järjestettiin koulutusta ja tiedotustilaisuuksia toimintamallin uudistuksen eri vaiheissa. Tiedottamisen kanaviksi hän listaa muun muassa henkilöstölle jaetut esitteet, eri ammattikuntien omissa lehdissä julkaistut artikkelit, kaupungin sisäisen intranetin uutispalstalla julkaistut ajankohtaiset uutiset uudistuksesta, tiedotustilaisuudet ja työpaikkakokoukset sekä koko henkilöstölle järjestetyt yhteistilaisuudet Pirkkahallissa joulukuussa 2005 ja Särkänniemessä elokuussa 2006, missä pääteemat olivat uusi toimintamalli ja muutoksen hallinta. (Hakari 2007, 27-28.)

Tekemieni haastattelujen perusteella sosiaalityön osalta koulutukset ja tiedotus ovat epäonnistuneet tavoitteissaan. Lähiesimiehet saivat tietoa monesta eri lähteestä, mutta tilaaja-tuottajamallia ja toimintamallin uudistusta on käsitelty lähinnä tilaajapuolen- ja organisaation ylätason näkökulmasta. Lähiesimiehille annetuissa koulutustilaisuuksissa ei ole kyetty vastaamaan henkilöstön odotuksiin siitä, miten uudistus tulee näkymään arjen työssä. Haastattelujen perusteella uudistuksesta on jätetty sekava ja epämääräinen vaikutelma. Esimieskohtaisia eroja on tietenkin siinä, kuinka motivoituneesti uutta tietoa on hankittu ja otettu vastaan, mutta näkisin muutosvastarinnan johtuneen suurimmaksi osaksi siitä, että uudistusta ei ole osattu kuvata lainkaan käytännön työn tasolla. Tähän liittyen lähiesimiehet eivät pystyneet perustelemaan työntekijöilleen, mitä varsinaista hyötyä sopimustoiminnasta on tuottajayksikössä tehtävän työn kannalta. Ongelma on merkittävä, koska kaupunki painotti lähiesimiesten merkitystä viestien viemisessä johdolta työntekijöiden välillä ja työntekijöiden sitouttamisessa uudistuksen taakse (Hakari 2007, 27). Tavallaan konserninhallinto haastoi työntekijät itse löytämään ne uudistuksen hyvät puolet sanoessaan, että ”keskeisimpänä asiana muutoksen eteenpäin viemisessä on se, että kaupungin koko henkilöstö otetaan mukaan miettimään sitä, minkälaisia vaikutuksia uudistuksella on oman yksikön käytännön työhön” (mt., 27). Haastattelemieni lähiesimiesten yksiköissä nämä keskustelut olivat

onnistuneet parhaiten tuomaan esiin henkilöstössä piilevät ennakkoluulot uudistusta kohtaan:

> *”(...) kyllä mä käsittelin sitä siellä meidän henkilökuntapalaverissa. Se, mikä siinä oli kiusallista, oli se, että ei osannut vastata kaikkiin kysymyksiin. Eli tuli sellainen tuntu, että oli itsekin vähän niin kuin pellen roolissa. Että kuinka vakuuttavaa se on kun ei osannut vastata näihin kaikkiin mitä he työntekijäpuolelta tekivät kysymyksiä (...) Tietysti henkilökunta oli kiinnostunut, mutta sitten ehkä jossakin vaiheessa oli sellaistakin, että tää on ihan pelleilyä. Kukaan mittaa mitään vähän vaan sanahelinää ja kirjoituksia ja powerpointteja, että mitä tämä käytännössä sitten tarkoittaa.”* H4

> *”(...) mä huomaan esimerkiks et henkilökunta ei ymmärrä ollenkaan, ne näkee, että kun mä rupeen selittää tätä, että tilaajakaan ei voi antaa meille enempää rahaa, että ne näkee että se on niin kuin peikko se tilaaja ja kun tavallaan oli keskenäiset neuvottelut, että kaiken pahan alku ja juuri on se tilaaja.”* H2

Työntekijöitä vastuutettiin, koska ”muutos ei siirry käytäntöön ilman henkilöstön sitoutumista” (Hakari 2007, 27). Käsittääkseni yksikään uuteen toimintamalliin liittyneistä käytännön muutoksista ei kuitenkaan ole ollut riippuvainen henkilöstön sitoutumisen asteesta. Ne ovat tapahtuneet siitä huolimatta. Yksi haastateltava kertoi saaneensa sellaisen käsityksen, että uuden toimintamallin arvostelua ei yksinkertaisesti sallittu lähiesimiehiltä. Heiltä siis odotettiin varauksetonta sitoutumista toimintamalliin, jonka käytännön vaikutuksia he eivät pystyneet kertomaan työntekijöilleen.

Tilaaja-tuottajamallin käytäntöön siirtyminen ei ensimmäisenä koskettanut käytännön sosiaalityötä varsinaisesti käytännön tasolla vaan käsitetasolla: muuttumattomana pysyneiden palveluiden käsittämisenä tuotteina ja tarjottavien palveluiden arvioimisena palvelutuotantona yhteistyössä tilaajan kanssa. Nämä seikat ovat synnyttäneet lähiesimiesten selontekovelvollisuuden tilaajalle, mitä käsittelen seuraavana teemana.

7.2. Organisatorinen selontekovelvollisuus tilaajalle

Haastattelujen perusteella tilaaja-tuottajamalli esiteltiin lähiesimiehille tilanteessa, jossa tilaajaorganisaatio oli jo pitkälti suunniteltuna valmiiksi, mutta tuottajaorganisaatio ei. Kahden lähiesimiehen mukaan tuotteistamisen suunnitteleminen aloitettiin vuonna 2005. Tuotteistamisen valmiiksi saattamiseen annettiin tietty päivämäärä ja työ piti loppujen lopuksi suorittaa tiukassa aikataulussa. Toinen alueellisella sosiaaliasemalla työskennelleistä haastateltavista kertoi, että

tuotteistaminen suoritettiin alueellisten sosiaaliasemien ja erityspalveluyksiköiden johtavien sosiaalityöntekijöiden kesken. Alueilta oli mukana suunnittelussa kaksi lähiesimiestä. Kenelläkään ryhmästä ei ollut aikaisempaa kokemusta tuotteistamisesta. Kahdella esimiehellä oli jotain tietoa, koska he olivat samaan aikaan suunnitteluprosessin kanssa lähiesimieskoulutuksessa, missä käsiteltiin tuotteistamista. Tuotteistaminen ja tuotekuvasten laatiminen tehtiin haastateltavan mukaan täysin lähiesimiesten voimin. Toinen haastateltava oli ilmeisesti ollut eri tuotteistamisryhmässä. Hänen mukaansa mukana oli taloussuunnittelija. Tampereen kaupungin tuotteistamista käsitelleen tutkimuksen (Torppa-Saarinen 2009, 45) mukaan ”Sosiaali- ja terveystoimi oli mukana tuotteistamiskoulutuksessa ja teki tuotteistamistyötä omassa yksikössä apunaan kehittämisyksikön taloussuunnittelija”. On silti ihan ymmärrettävää, että näistä lähtökohdista lähiesimiehet kokivat epävarmuutta liittyen heidän rooliinsa tilaaja-tuottajamallin kansantajuistamisessa työntekijöille:

> *”(...) hirveen vaikee oli niinkun ottaa työntekijöitä mukaan siihen kun ei ittekkään tienny mitä teki. Se oli aika hurja juttu.”* H1

Itse tuotteita edellisen esimerkin haastateltava piti hyvinä siihen nähden, että ne syntyivät pelkästään sosiaalityön koulutuksen ja työkokemuksen tuomalta pohjalta. Esimerkkinä tilaaja-tuottajamallin painottumiseen enemmän hallinnon tarpeista käsin haastateltava mainitsi sen, että konserninhallinnon ohjauksessa toimivassa henkilöstöhallinnosta vastaavassa hallintopalvelukeskus Halo:ssa henkilökunta sai ensin tuotteistamiseen liittyvän koulutuksen ennen kuin yksikön toimintoja alettiin tuotteistaa.

Vain yksi lähiesimies erityspalveluyksiköstä sanoi olevansa oikein tyytyväinen oman yksikkönsä tuotteisiin. Tämä johtui siitä, että hänen johtamassaan toimistossa työn luonteesta johtuen työtä on helppo mitata ja seurata, koska asiakaskäynnit ja samalla tarjottavat palvelut ovat yleensä kertaluontaisia. Yleisesti ottaen haastateltavat pitivät sosiaalityön tuotteistamista vaikeana asiana. Asian voi nähdä niin, että johtavalle sosiaalityöntekijälle oli vaikeata alkuvaiheessa hahmottaa palvelu tuotteena, ja talousasiantuntijan tiedot taas eivät luonnollisesti voineet olla riittävät palvelun substanssin ymmärtämisen osalta:

> *”Kyllä siinä oli talousihmisiäkin mukana, mutta se ei kumminkaan niillekään auennut. Kyllä siinä tuskailtiin, että tää on aika kinkkinen tällanen lastensuojelun sosaalityön tuotteistaminen”.* H5

Sosiaalityön tuotteistamisen ongelmat liittyvät esimerkiksi siihen, että aikuissosiaalityössä ja lastensuojelussa asiakkuudet ovat usein pitkäaikaisia ja prosessinomaisia. Prosessinomaisen työn tuotteistamisen vaikeus tulee esiin selontekovelvollisuudessa tilaajalle:

> *"(...) se on hankalaa tässä sosiaalityössä se, että kuinka voidaan esimerkiksi aikuissosiaalityössä (...) tehdä, että vaikka joku käynti maksaa tätä ja tätä, taikka just että millaisia tuotteita tehdään. Että just sitä että prio että jollakin se voi viedä niin hirveästi sen työaikaa ja tulos olla ihan hyvä, mutta se näkyy sitten joskus pitkän ajan päästä. Ja niin, että kuinka näitä niin kuin tuotteistetaan, se on tosi hankala, se koko tuotteistaminen. Kuinka sitä pystytään organisoimaan. Joillakin joku pieni väliintulo voi auttaa ja se on pelastanut sen elämän, joillakin se vasta näkyy sitten pitkällä viiveellä, että se on aika vaikeata kuvastaa, että tilaajakin tajuaa että se ei näy ihan heti."* H2

Myös kvartaalitalouttakin tiheämpi tulosseuranta sai kritiikkiä:

> *"(...) se on aina vähän semmoista, että joutuu selittelee. Sitten jos kun meillä esimerkiksi on yks sellainen työtehtävä (...)yleensä se jaksottuu niin, että suurin osa saadaan päätökseen niin kuin joulukuun lopussa ja joulukuussa valmistuu hirveen paljon selvityksiä. Sitten tammikuussa taas kun aloitetaan, niin menee monta kuukautta, ettei tule montaakaan selvitystä, kun ne ovat kesken. Sitten taas nyt meillä touko- kesäkuussa valmistuu taas iso osa (...) ja sitten nyt huhtikuun lopun tilannetta katsottiin, niin meillä (...) olisi pitänyt olla 33% toteutuma ja meillä oli vaan 17%, sitten että 'mites tämä loppuosa on näin alhainen kuin 17?'. Mä olen varmaan vaikka kuinka monta kertaa sanonut, että vuoden kokonaistilanne kertoo sen. Että nämä kuukausittaiset eivät ole mahdollista kertoo sitä koko totuutta, kun nää niin jaksoissa tulee. Ei siitä nyt mitään sanktioita tule, mutta se on turhauttavaa niin kuin aina samaa asiaa toistaa."* H3

Haastateltavan esimerkki on samankaltainen kuin Saarion ja Raitakarin (2008, 222) tutkimuksen esimerkki mielenterveysjärjestön toiminnanjohtajasta, joka joutui toistuvasti selittämään tilaajalle, miksi hitaasti syntyvistä tuloksista kannattaa maksaa. Itselleni herää tästä kysymys, että jos tilaajan vastuulla on tietää mitä hän tilaa, eikö siihen nimenomaan sisälly työn luonteen ja tuloksellisuuden välisen yhteyden ymmärtäminen? Tuotannosta vastaaville lähiesimiehille syntyy näissä esimerkkien perusteella jatkuvasti negatiivisessa mielessä selontekovelvollisuus siitä, miksi kuukausittaisia suoritteita on syntynyt liian vähän sen takia, että tilaaja ei joko tunne tilaamansa työtä tai sitä miten tuloksellisuus tarkoittaa kyseisessä työssä. Sosiaalityön ammatillisesta asiantuntijuudesta asian ei olisi pitänyt olla kiinni:

”Meidän tilaajapäällikkö on sosiaalityön ammattilainen, johon hän vetoaakin. Tai siis ammatilliselta koulutukseltaan, peruskoulutukseltaan.” H1

Tietenkin palvelusopimuksessa sovitaan seurannasta ja arvioinnista, ja minulta jäi valitettavasti kysymättä haastateltavilta, mikä on tuottajan mahdollisuus neuvotteluissa vaikuttaa siihen, kuinka tiheään sopimusseurantaa tapahtuu. Se tuli selville, että eri suoritteiden toteutumia seurattiin ja raportoitiin suoritteesta riippuen kerran kuukaudessa, kolmen kuukauden välein tai kerran vuodessa. Ja koska tilaaja-tuottajamallissa toimiminen oli uusi asia kaikille, on todennäköistä, että tuottajallekaan ei ole ollut täysin selvää, miten oman yksikön tuloksellisuus muodostuu uudessa toimintamallissa. Yksi haastateltava antoi ymmärrystä myös tilaajapuolelle:

”(...) se on voinut olla tilaajankin vastuu on kaatunu liian pienelle porukalle siellä tilaajankin puolella, että on ollut sielläkin niin työntäyteistä yhdellä kahdella henkilöllä, että on vaan suorittanut niitä työtehtäviä, ettei oo sillä tavalla pystynyt hahmottaa.” H4

Tutkimuskohteena olevassa organisaatiossa tilaajan ja tuottajan välillä vallitsee teoriassa kumppanuussuhde. Sopimusten varassa toimiminenkin viittaa yhteisymmärrykseen kahden tahon välillä. Tämä myös viittaisi tasavertaiseen selontekovelvollisuuteen toisiinsa nähden. Palvelusopimuksen laatimisen jälkeen tilaaja vaatii aina tarvittaessa tuottajalta selvityksen, mikäli annetuilla resursseilla ei ole saavutettu asetettuja tavoitteita. Tilaaja voi vaatia tekemään enemmän vähemmällä. Tuottaja ei kuitenkaan voi vaatia mitään. Käyttöön annetut taloudelliset resurssit eivät ole neuvottelukysymys. Tuottaja voi toki vaatia tilaajalta selontekoa esimerkiksi siitä, miksi he eivät voi palkata sijaisia töihin. Se ei kuitenkaan aseta tilaajalle mitään velvoitetta suuntaan tai toiseen: ”asia nyt vain on näin”, on riittävä selvitys tilaajan puolelta. Velvoittavuuden osalta tuottajalla on siis pitkälti yksisuuntainen selontekovelvollisuus tilaajalle, joten näiden kahden tahon voidaan sanoa olevan epäsymmetrisessä suhteessa toisiinsa ja heidän välillään vallitsee valtasuhde (Juhila 2009, 297). Haastateltavat eivät kokeneetkaan tilaajan ja tuottajan olevan tasavertaisessa asemassa:

”Kyllä siinä on selkeä käskytysvalta. Puhutaan sopimuksista, mutta oikeasti siinä on käskytysvalta.” H1

”Viime vuonna mä koin jotenkin että oltiin jotenkin vähän niin kuin nokkapokkaa, vaikka meidän pitäisi keskenämme neuvotella, tai tilaajahan siinä oli siinä aina niskanpäällä säätelemässä, että ei tule ra (...) lähinnä se et heiltä saa ne rahat.” H2

Kolme haastateltavaa koki yhteistyön ongelmaksi tilaajan ja tuottajan roolien sekavuuden, minkä he kokivat mahdollisesti johtuvan tilaajan tietämättömyydestä omasta vastuualueestaan:

> *"Tilaajan kanssa mun oma kokemus mitä on, niin on sillain suht koht hyvin sujunut. Mutta tietysti sinänsä tuntuu väliin, että mä en tiedä, että onko meidän roolit aina selkeät. Onko tilaajalla tiedossa se mikä heidän rooli on. Eli mä ajattelen sitä tietääkö tilaaja aina mitä se tilaa ja mitä tarvitsee? Tuntuu joskus noissa neuvotteluissa olevan, että ei heilläkään (...) ole semmoista selkeätä tietoutta, että mitä ne tilaa ja mitä ne odottaa, tulee mun mielestä nyt tässä alkuvaiheessa (...) Mun mielestä tilaajan ei pitäisi puuttua siihen, kuinka se tuotanto tuottaa sen tuotteen, vaan se tilaa, ja tuottaja sitten laskee ja tekee sen esityksen ja tilaaja sitten katsoo onko se ok vai ei."* H4

> *"(...) kyllä se tilaaja kuitenkin (...) nyt jos ajattelee niitä sopimusneuvotteluitakin, mitkä virallisesti on semmoisia virallisia kohtaamisia, niin (...) En ajattele pelkästään omaa yksikköä, vaan silloin puhutaan muistakin asioista, kun minäkin olen sinä mukana, niin kyllähän se pyrkii niin kuin vaikuttaa ja tilaaja ei aina ole hahmottanut sitä tilaajan roolia (...) et mitä tilaajalle kuuluu. Et se pyrkii ottamaan kantaa ja vaikuttaan sellaisiinkin asioihin, mitkä periaatteessa mun mielestä kuuluisi selkeästi tuottajalle. Että tuottajahan tiettyjen isojen raamien sisässä saa määrätä, et miten se sen tuotantonsa järjestää, mutta kyllä tilaaja pyrkii aika pieniinkin yksityiskohtiinkin silloin kun se haluaa niin ottaa kantaa."* H3

> *"(...) kyllähän se on sellainen ristiriita, että jos tilaaja tilaa jotain, niin tuotannon pitäis sit järjestää sitä, mutta kuitenkin tilaaja pystyy aika hyvin puuttumaan siihen, vai onko sillain, että tuotannon puolella ei olla tarpeeksi ajan perällä ja vahvoja, että ne itse kehittäis niitä omia systeemeitänsä. Kyllä tässä on mun mielestä ainakin ollut sellainen vaihe, että tilaaja määrittelee, mitä täällä tehdään."* H5

Haastateltavat kertoivat istuvansa tilaajan kanssa sopimusneuvotteluissa neljä kertaa vuodessa. Kaikkien haastateltavien mielestä tilaaja-tuottajamalli oli tuonut uutena elementtinä sen, että lähiesimiehen työssä painotetaan työsuoritteiden tilastoinnin seurantaa. Yksiköillä on sekä laadulliset että määrälliset tulostavoitteet. Alueellisten sosiaaliasemien lähiesimiesten ja erityispalveluyksikköjen lähiesimiesten vastausten välillä näytti olevan hieman eroa siinä, kuinka tiukkaa valvontaa heidän yksiköidensä toimintaan kohdistui tilaajan puolelta. Erityispalveluyksiköiden esimiehet kertoivat pystyvänsä suunnittelemaan omien yksiköidensä toiminnan ja tulostavoitteet melko itsenäisesti:

> *"No sopimusjärjestelmässä (...) niin kyllähän se paljon tietysti minun lähiesimiehen kanssa mennään läpi, mutta aika paljon teen täällä lasken ne määrätyt suoritteet ja*

muut (...) Aikaisemmin ei välttämättä niin paljon ollut siihen joutunut paneutuu tämmöisiin (...) Onhan aina niin kuin mietitty suoritteita ja tietysti kustannuksia seurattu, mutta sanotaan nyt, että nyt enemmän siihen suuntaan on tämä minun roolini tullut tässä työssä." H4

"(...) seurantaahan on ihan kuukausittainkin näistä luvuista, että miten ne luvut toteutuvat, tosin se nyt on sinänsä ihan hatusta vedettyjä ne tavoitteet. Mä olen sanonut jonkun luvun mitä mä nyt ajattelisin, et se voisi olla se tavoite ja sitten katsotaan, et toteutuuko se tavoite vai ei. Eivät ne ole tilastollisesti tai mistään ulkopuolelta annettuja tavoitteita. Mä olen ne itse heittänyt ne luvut (...) Kyllä mä olen ihan ihmetellytkin, että kyllä joihinkin muihin yksiköihin ne pyrkii enemmänkin vaikuttaa just niihin sisältöihin ja määriin ja organisointiin, mutta jotenkin meidän yksikön tehtävä (...) Meillä on niin selkeä erillinen yksikkö, että ne on antanut meidän olla aika rauhassa (...) Ei se nyt mitään ohjausta meidän yksikön työssä ole. Ei ne sitä voi, meillä on viranomaistoimintoja, ehkä se olisi jossain muulla alueella, missä olisi enemmän sellaista liikkumavaraa ja harkinnanvaraa, ne voisikin ohjata ja ohjaakin, kyllä mä tiedänkin se. Mutta mun yksikön työssä niin en mä koe, että tilaaja mua ohjaa oikeastaan mitenkään." H3

Alueellisten sosiaaliasemien lähiesimiehet kokivat tilaajan suuntaan tapahtuvan selontekovelvollisuuden välisen yhteyden yksikön käytössä oleviin määrärahoihin tiukemmaksi:

"(...) meillä on jotakin tilastoja esimerkiksi tehty (...) kyllä mielestäni ohjeitten mukaan, mutta ne ei aivan vastaa sitä palvelukuvasta ja palvelusopimusta, niin että meille tulee liian vähän nyppylää sitten kun meille tulee liian vähän suoritteita jollekin tuotteelle. Ja toiseen taas tulee liikaa suoritteita (...) Että täällä on tämmöinen maailma, joka elää että meidän suoritteet täytyy mennä oikeille kohdille, että me saadaan tiettyyn palveluun sitten riittävästi rahaa." H1

Kyse ei ole pelkästään lähiesimiehen selontekovelvollisuudesta tilaajalle. Suoritteiden seuraamisen merkityksen korostumisen on lisännyt lähiesimiehen velvoitetta pyytää työntekijöiltä tarvittaessa vaadittavia selvityksiä tehdystä tai tekemättä jätetystä työstä:

"(...) nythän vähän on joutunut tässä uudessa systeemissä, että viimekädessähän esimies vastaa siitä, että homma hoituu. Elikkä onhan ne aika tiukat tavoitteet, ja sitten kyllähän se haukku sitten aina tulee, että miksi ei, että pistäs nyt vielä lisää tehoja irti. Että lähinnä tilaajapuolelta on tullut, että onko vielä riittävästi puristettu. Et lähinnä nyt näissä kun meidän pomot käy tilaajapuolen kanssa niitä neuvotteluja, niin yhä sitä, että vieläkö löytyisi löysää? Ja minä olen taas siinä sitten kertomassa sen alaisille, että joutuu semmoisen inhottavan syntipukin paikkaan, että hei vielä olisi vähän löysää ja sitten vastaa siitä. Ja todella, ja varmaan me kaikki johtavat ollaan viety sitä viestiä, et ihmiset ottaa niin kuin ne pystyy, että pystyykö enempää rupee. Että tietenkin on tässä tiukassa tilanteessa vaara-arvio, että tehdäänkö jotain turhaa hommaa? Ja ne on ikäviä sillain kun ihmiset kuvittelee tekevänsä kaikki. En tiedä paljonko siellä on, mutta jonkin verran voi olla, että tehdään vielä sellaista, mitä ei

tarvitse. Mutta tavallaan sellaiseen rooliin joutuu, että et joutuu vastaa siitä ylemmälle tasolle (...) Meidän pitää katsoa et ne on takuulla tehnyt niin ja niin paljon päätöksiä jos ne ei ole, niin me joudutaan kysyy, et miksi et ole tehnyt? Antaa selkoa sitten taas ylemmille päälliköille, että meille on tullut sellainen hirveä rooli sitten kytätä ja me nähdään, että ne kyllä tekee." H2

Sosiaaliasemalla tehtävän työn tarkoitus on siis täyttää palvelusopimukseen kirjatut tavoitteet. Sellainen tehty työ joka ei tilastoidu nähdään "löysäksi" tai turhaksi työksi. Tavoitteet on nähtävästi suunniteltu niin, että niiden saavuttamiseksi ei ole varaa tehdä palvelusopimusmielessä turhaa työtä. Lähiesimies joutuu tutkimuskirjallisuudesta tuttuun "puun ja kuoren välissä" -asetelmaan vaatimaan työntekijöiltään enemmän tietynlaisia suoritteita, vaikka hänen omat havaintonsa käytännön työstä kertoisivatkin, että työntekijät tekevät riittävästi töitä. Työntekijän voi olla vaikea hahmottaa, mitkä kaikki hänen työpäivän aikana tekemänsä suoritteet ovat niin sanottua turhaa työtä, jos ja kun jokaista työvaiheita ei ole ohjeistettu täysin yksityiskohtaisesti, eikä sellainen ole ammatillisesti mielekästäkään. Mikäli sosiaaliaseman pääasiallinen tehtävä on palvelusopimuksessa sovittujen asioiden toteuttaminen, on ensiarvoisen tärkeää, että laaditut tuotteet ja tuotekuvaukset vastaavat mahdollisen hyvin ja kattavasti työntekijöiden perustehtävää. Tämä minimoi tilaajan näkökulmasta turhan työn tekemistä, koska olettaa sopii, että työntekijän työpäivästä pääosa kuluu perustehtävään kuuluvien asioiden hoitamisessa.

Tilaajan ja tuottajan välinen palvelusopimus pyörii sen varassa, että työntekijät kirjaavat täsmällisesti tehdyn asiakastyön siihen tarkoitettuun tietokoneohjelmaan. Työntekijöiden selontekovelvollisuus lähiesimiehelle tehdystä asiakastyöstä ja sen kirjaamisesta ei ollut luonut jännitteitä työntekijöiden ja lähiesimiesten välille, vaikka työntekijät kokivatkin sen aikaa vievänä ja turhana toimenpiteenä:

"(...) niin tietysti henkilökunta näihin tilastoihin ja näihin, että määrätyllä tavalla se on aika työlästä ja muuta, ja sit täällä välillä, et miks näitä tehdään?" H4

Haastateltavat eivät pääsääntöisesti kokeneet, että selontekovelvollisuus tilaajalle sitoisi heidän käsiään sen suhteen, miten yksiköt organisoivat työn ja kohtaavat asiakkaan. Voisi sanoa, että haastateltavat suhtautuivat tilaaja-tuottajamalliin teknisenä uudistuksena, joka vaatii työsuoritteiden tilastointia ja valvontaa, mutta että tämä tehtävä kulkee muuttumattomana pysyneen perustehtävän rinnalla. Kaikki haastateltavat kuitenkin katsoivat valvonnan olevan oleellinen osa lähiesimiehen

työtä. Tehdyn asiakastyön tarkkaa tilastointia perusteltiin myös sillä, että se on tapa osoittaa tilaajalle tehdyt työkokonaisuudet. Haastateltavilla oli siis pääpiirteittäin hyvin rationaalinen suhtautuminen tilaajan suuntaan tapahtuvaan selontekovelvollisuuteen. Työsuoritteiden tarkka tilastointi ja niiden valvonta kuuluu toimintamalliin, ja mitä paremmin yksikkö näissä onnistuu, sitä varmemmin sen saamat määrärahat kohdistuvat oikeisiin tehtäviin. Selontekovelvollisuus tilaajalle koettiin ongelmalliseksi siinä tapauksessa, jos sen takia peruspalvelut jäisivät antamatta:

> *" Jos me saadaan avopalveluihin tukitoimiin vähemmän rahaa, allright, siinä on raja, no se tarkoittaa sitä, että ne tilanteet kriisiytyy ja kunnalta on löydyttävä sijaishuoltoon rahaa (...) Ja toimeentuloturvassa, siinä on lakisääteinen oikeus tiettyyn rajaan asti. Lisäksi harkinta ja ehkäisevää, että tuota kyllä meidän on ne palvelut vaan annettava. Eli kun on tilaaja ja tuottaja, niin ei se tuottajamalli varjele kuntaa siltä, että sen on nämä palvelut kumminkin hoidettava."* H1

Haastateltava erikoissosiaalityön yksiköstä oli kuitenkin sitä mieltä, että selontekovelvollisuus tilaajalle voi kaventaa yksikön mahdollisuuksia kehittää työtään itsenäisesti:

> *"(...) kun pitää tietyllä tavalla munkin pitää mielessä, että meidän pitää saada tietty määrä suoritteita, mä joudun vastaa siitä että se suoritemäärä toteutuu, että jos me haluttaiski vaikka kehittää meidän työtä jotenkin kun olis tarvettakin semmoseen kaikenlaiseen neuvontaan (...) Jos me halutaan esimerkiks laajentaa meidän puhelinpalvelua tai vetää jotain asiakasryhmiä tai tiedotustilaisuuksia, mitä meillä nyt on mietinnässä ja muuta, ja mihin ois näissä erojutuissa just tarvetta, niin se kaikki aika on sitten pois tästä asiakastyöstä ja meidän mittarit on vaan asiakastyöhön liittyviä."* H3

Yksi haastateltava alkoi oma-aloitteisesti reflektoimaan sitä mahdollisuutta, että organisatorinen selontekovelvollisuus ei tarkoita ainoastaan joukkoa teknisiä suoritteita, joiden tehtävänä hänen käsityksensä mukaan on tukea työntekijöiden perustehtävän suorittamista, vaan että sillä saattaa myös olla vaikutusta toiminnan luonteeseen:

> *"No sanotaan näin, että nyt on tää henki, että jokainen joutuu jokaisesta nippelistä tekee suoritteen. Että se rupee niinku ohjaa kaikkia yksiköitä ja työtehtäviä. Eli että tilastoidaan hirveästi. No mitä varten se todellisuudessa on? Tietysti se, että tällä todennäytetään oma tarpeellisuus ja tuleeks siitä sitten tämmönen itseisarvo (...) Meijän asiakkaat jotka on kuntalaiset, niin auttaaks se heitä vai meneeks meijän työntekijöiltä enemmän aikaa tämmösiin tilastoihin kuin suoraan asiakastyöhön, niin nyt painottuu enemmän sinne suuntaan, kuin että toimittaisiin asiakkaitten kanssa. Mä ymmärrän, et tarvii tilastoida ja pitääkin (...) mutta väliin tuntuu, että siit on tullu semmonen itsetarkoitus eikä oo semmonen tuki."* H4

7.3 Muutokset retoriikassa

Lähiesimiehen uusi selontekovelvollisuus omalle esimiehelleen ja tilaajalle tarkoittaa kommunikointia työn vaikuttavuudesta. Tehdyn asiakastyön osalta kiinnostus kohdistuu kustannuslaskentaan: suoritemääriin suhteessa budjettiin, ja palveluiden laatuun hinta-laatu-suhteessa. Onkin syytä olettaa, että näissä kohtaamisissa keskustelua hallitsee talouden eikä sosiaalityön sanasto. Haastateltavat reflektoivat sosiaalityössä vallitsevaa talousdiskurssia seuraavasti:

> *"(...) Ittelläni on niin pitkä historia. Olen kokenut tämä on nyt toinen lama, ja sitä ennen oli se aikaisempi lama ja sitä ennen ollut jo työssä ja silloin se lähtökohta kumminkin oli se asiakas (...) että mitä asiakas tarvitsee. Ei puhuttu niin kuin rahasta, mikä nykyään aina korostuu. Mikä on hyväkin asia. Täytyyhän kustannuksiakin seurata. Mutta se lähtökohta, että onko se aina sitten se asiakas siinä keskellä, niin sitä en näissä puheissa ja muissa kun puhutaan näistä kustannuksista. Olen välillä huolissanikin siitä, että se korostuu liikaa sellainen taloudellinen kieli. Ja sitten kun itsekin olen merkonomitutkinnon käynyt, niin joskus tuntuu, että se ei oikein (...) Se on mun mielestä joskus vierasta tällaisia kunnan perustehtäviä ja muita hoitaessa (...) Lähtökohta on kuitenkin se palvelu eikä niin sanottu yritysjohtaminen (...) Mutta mä ajattelen, että onko se muutenkin tässä yhteiskunnassa. Että onko se pelkän tilaajatuottaja-mallin takia, vai muutenkin sosiaalityössä tullut uudenlaisia termejä?" H4*

> *"Ei tämmöisiä numeroita ole ollut aikaisemmin. Ei niitä ole annettu eikä pyydetty eikä seurattu eikä muuta. Että minun tietääkseni kyllä, se on nyt ihan uutta."* H3

> *"Et mä ajattelen, kun mä olen aloittanut joskus sosiaalityötekijänä, niin ei silloin edes koskaan tiedetty mitä joku sijoitus maksaa. Ei se liikuttanut. Ei sellaisesta puhuttu. Että tää on vähän se sama systeemi, kun lehdessä lukee, että on ensilumi tullut ja peittänyt kauniisti kaupungin niin sanottiin joskus 70- ja 80-luvulla, niin nyt sanotaan, että tuli miljoonalumisade ja maksaa miljoonan kun tuli niin kova pyry. Niin tota myöskin se varmaan on kautta linjan vähän joka paikassa tullut tää raha. Mut se mun täytyy sanoa, et vielä tänä päivänä en ole siihen Tampereella törmännyt, että joku lapsi olisi jäänyt vaille hoitoa rahan takia."* H5

Vastausten perusteella suoritteiden seuranta ja numerotietojen välittäminen eteenpäin ja niistä keskusteleminen on sellainen uusi elementti, joka ei ole samassa mittakaavassa kuulunut sosiaalityön lähiesimiesten työhön ennen tilaaja-tuottajamallia. Yleisellä tasolla haastateltavat ovat

huomanneet, että rahasta puhutaan paljon heidän työnsä yhteydessä, enemmän kuin ennen toimintamallin uudistusta. Asioiden tärkeysjärjestyksessä näyttää tapahtuneen käänne: ennen lähdettiin liikkeelle siitä, millaista sosiaalityötä asiakas tarvitsee ja mietittiin kustannuksia sen jälkeen. Nyt palvelua lähestytään päinvastaisesta näkökulmasta:

> *”(...) kaikkien palvelujen pitäis lähteä siitä, että sitä mietittäis asiakaslähtökohdasta. Mietitäis sitä polkua, miten asiakas siinä menee meidän palvelujärjestelmässä, mutta kyllähän meillä (...) nää kaikki instituutiot tahtoo mennä toisinpäin. Et rakennetaan ne laatikot ja sitten sen asiakkaan pitää mennä sinne laatikkoon.”* H5

Haastateltavat kokivat, että talouden keskeisyys näkyy sosiaalityössä käytettävän sanaston yhteydessä muutenkin kuin tilaaja-tuottajamallin yhteydessä. Syynä tähän tarjottiin sosiaalityötä laajempaa ilmiötä: talouspuheen vallitsevuutta yhteiskunnassa yleensä. Kuitenkin, edelleen, haastateltavat tulkitsevat retoriikan vain retoriikaksi, niin kauan kuin käytännössä ei mikään muutu:

> *”Minusta se on leikkimistä näitten palvelusopimusten kanssa. Se raha / palkat menee meiltä joka tapauksessa. En minä ymmärrä miksi se täytyy tilata. En mä tiedä tuunko mä koskaan ymmärtämään sitä.”* H1

Yhtenä tilaajien ja tuottajien välisten sopimusten ongelmaksi Tampereella onkin nähty se, että hyvinvointipalveluissa ei olla aina pysytty sopimuksessa sovitussa budjetissa, jolloin toimintaa on rahoitettu tilaaja-tuottaja –sopimuksen ulkopuolelta, mikä on ristiriidassa toiminnan ohjauksen kanssa ja asettaa koko järjestelmän uskottavuuden kyseenalaiseksi, kun sitoviksi tarkoitetut sopimukset näyttäytyvät ”’retoriikkana ja leikkinä’” (Stenvall & Airaksinen 2009, 122.)

Eräs haastateltava kertoi esimerkin markkinaretoriikan puolivillaisesta käytöstä sosiaalityössä. Puhutaan tuotantoyksikön tulosvastuusta ilman, että niiden toimintaan sovellettaisiin mitään muita markkinatalouden periaatteita:

> *”(...) esimerkiks kuvitellaan tätä mun omaa yksikkö. Meillä olis määrärahat. Sitten on se liikejohtaminen ja muu, jos ajatellaan että tää on yksityinen firma, ni kyllähän mä saisin ostaa tilintarkastukset, palkanlaskennat, tavarat ja muut, niinku huokeammin. Sitten mulla on kumminkin kädet sidottuna toimiin määrättyjä (...) Ja sit kumminkin tuolla puhutaan taloudesta ja yksikön vastuu on käytännössä tulosvastuu. Mä oon aina ollut semmosessa yksikössä, missä oon itse ollut vastuussa siitä budjetista, niin sit mulla ei ole ollut niillä pelimerkeillä pelata, niin että mä pystyisin itse vaikuttaa kustannuksiin, määrättyyn osaa. Ja se mua vähän pännii joskus, kun puhutaan niin*

sanotusta liikemaailma-ajattelusta, ymmärrät ettei kunnassa pidäkään, mutta tää oli sellainen esimerkki mikä on ristiriidassa joittenkin puheitten kanssa." H4

Myös asiakaslähtöisyyttä, minkä toteutuminen käytännössä on ammattieettisesti kestävän sosiaalityön tekemisen kannalta kaikki kaikessa, voidaan organisaation näkökulmasta käyttää pelinappulana kielipelissä, jossa asiakaslähtöisyys toteutuu mielikuvien tasolla ja todelliset vaikutukset pelkästään hallinnollisissa muutoksissa:

"Kyllä mä oon aika kriittinen tähän malliin (...) musta ne on semmosia korulauseita aina, että tää on niinku asiakkaiden parhaaks, mutta ei se käytännössä kukaan ajattele asiakkaita, että noin nää hallintomiehet ja suunnittelijat. Tietenki työntekijät perustasolla ajattelee vain asiakasta, mutta kyllä ne on enemmän korulauseita. Välistä ärsyttää, kun niitä aina tuodaan esiin, mutta sitten se ei käytännössä näy mitenkään." H3

7.4. Muutokset lähijohtamisessa

Yksi Tampereen kaupungin perusteluista tilaaja-tuottajamallille oli johtamisen uudistaminen (Hakari 2009, 87). Vuoteen 2009 mennessä hyvinvointipalveluiden johtamisen koettiin tilaaja-tuottajamallin ansioista muuttuneen niin, että virkamiesjohtamisen katsottiin olevan enemmän irti politiikasta kuin aikaisemmin. Johtamisessa tapahtuneet muutokset olivat tapahtuneet lähinnä organisaation ylätasolla ja vaikuttivat tilaajalautakuntien ja tuotannon johdossa olevien johtokuntien rooleihin. (Stenvall & Airaksinen 2009, 90.) Yleisellä tasolla Tampereen kaupungin sosiaalipalveluissa työskentelevien lähiesimiesten vastuulle kuuluvaan päivittäiseen henkilöstöjohtamiseen tilaaja-tuottajamalliin siirtyminen ei Terveyden ja hyvinvoinninlaitoksen teettämän "Sitä saa mitä tilaa" -raportin (Junnila ym. 2012, 83) mukaan ollut tuonut mainittavia muutoksia.

Jokainen oman tutkimukseni haastateltavista nimesi työnsä tärkeimmäksi osa-alueeksi henkilöstöjohtamisen, mutta kukaan heistäkään ei ollut kokenut tilaaja-tuottajamallin vaikuttaneet tähän osa-alueeseen tai henkilöstön tekemään perustyöhön millään tavalla. Työntekijöiden suoritteiden ja ajankäytön valvonnan lisääntyminen johtavan sosiaalityöntekijän tehtävänä liittyy välillisesti henkilöstöjohtamiseen, mutta koin aiheen käsittelyn temaattisesti tarkoituksenmukaisemmaksi selontekovelvollisuus tilaajalle -teeman yhteydessä.

Lähijohtamiseen vaikuttavana yhteisenä nimittäjänä jokainen haastateltava mainitsi hallinnollisesti epäselvän tilanteen. Uuden toimintamallin ansioista tuottajaorganisaation hallinto oli yhden haastateltavan mukaan ”keventynyt” ja johtavien sosiaalityöntekijöiden vastuulle oli siirtynyt hallinnollisia tehtäviä, jotka aikaisemmin olivat kuuluneet heidän esimiehilleen. Monet ohjeistukset ja linjaukset, kuten henkilöstöhallinnollisten ratkaisujen tekeminen, tulivat suoraan tilaajalta tai hallintopalvelukeskuksesta johtaville sosiaalityöntekijöille heidän itsensä ratkaistavakseen, eivätkä niin usein sosiaalipalvelupäällikön kautta, kuten aikaisemmin oli aina toimittu. Kaksi haastateltavaa mainitsi hallinnollisten tehtävien lisääntymisen ongelmaksi sen, että niihin käytettävä aika on pois siitä ajasta, mikä heillä on mahdollista toimia lähiesimiehinä ja työntekijöiden tukena asiakastyössä. Toinen heistä kertoi pitävänsä ”jääräpäisesti” kiinni sellaisesta ajattelusta, että lähityön johtaminen on hänen työtään, ja että hallintoon keskittyviä mutta asiakkaat unohtavia organisaatioita on luotu Tampereelle ihan tarpeeksi. Kolme haastateltavaa mainitsi hallinnollisten tehtävien lisääntymisen tarkoittaneen sähköpostin käytön ”räjähdysmäistä” lisääntymistä. Epäselvyyttä aiheutti se, että läheskään aina johtavilla sosiaalityöntekijöillä ei ollut tiedossa, mistä linjaukset tulevat ja kenen vastuulle päätösten tekeminen kuuluu:

> *”Ennen sä pystyit hyvin organisoimaan ja alaisillekin luomaan sen mitä sä tavoittelit, se meni kauheen fiksusti ja varmaan henkilökunta oli tyytyväistä. Nythän on kaikkee muuta kuin tyytyväistä, kun se johtajakaan ei tiedä mitä hän johtaa, kun välillä se suunta vaihtuu, se on sellaseks menny.”* H2

> *”(...) meillä on joka toinen viikko näitä johtavien työkokouksia, elikkä periaatteessa se työkokous ei oo päätösvaltainen, mutta käytännössä se käsittelee ihan yksinään asioita ja linjaa asioita. Siellä on välillä sosiaalipalvelupäällikkö. Eli tääl on hyvin suuri hallinnollinen selkiintymättömyys tällä hetkellä. Ja se on aika iso juttu sillä tavalla, että kyllä siihen odottaa muutosta.”* H1

> *”Ennen kun oli joku tapahtuma, tiesi tolle mä soitan, toi tekee päätöksen toi tietää tästä. Nyt ei aina välttämättä tiedä, että kuka tekee sen viimesijaisen päätöksen jostakin asiasta. Että on tullut sellainen epämääräisyys, ja varsinkin siinä tilaaja-tuottajamallin alussa.”* H4

> *”Esimerkkinä sanoisin (...) vuosi sitten toukokuun alusta tullut työnajan muutos sosiaalityöntekijöille. Se oli niin huonosti hoidettu organisaation johdon tasolta kuin ikinä olla voi. Tuli sekavaa tiedotusta ja epäselvää informaatiota ja ei tiedetty kuka sen asian oli päättänyt ja kukaan ei ottanut siitä vastuuta (...) Jostain tuolta niitä*

viestejä tuli sitten ja päätöksiä (...) Siis mun esimies ja hänen esimieskään ei voi vaikuttaa tämmösiin asioihin, koska ne tulee sieltä konserninhallinnosta ne päätökset. Se konserninhallinto on kunkku ja sieltä tulee tämmöisiä linjauksia ja päätöksiä koko kaupunkia koskien, ja vaikka tuotannossa isommatkin esimiehet olis eri mieltä, niin ei niillä ole mitään vaikutusmahdollisuutta asioihin." H3

Viimeisessä esimerkissä oli kyse sosiaalityöntekijöiden puolituntisen ruokatunnin muuttumisesta niin, että sen ei enää laskettu kuuluvaksi työaikaan vaan työntekijöiden omaksi ajaksi. Muutoksen tarkoituksena oli luonnollisesti toiminnan tehostaminen. Työntekijät vastustivat päätöstä, turhaan. Esimerkki osoittaa todellisen johtajuuden kuuluvan epämääräisesti konserninhallinnolle. Työntekijätasolla vastaavanlaisten päätösten hyväksyminen olisi varmasti helpompaa, jos suhteellisen isot työhön vaikuttavat päätökset eivät vain "tulisi jostain", vaan sellaisten neuvottelujen tuloksena, joissa olisi työntekijöitä edustavaa keskijohtoa mukana. Työntekijöillä on tarve voida konkreettisesti nimetä päätöksistä vastaava taho tai henkilö. "Konserninhallinto" on abstrakti elin jossain tavoittamattomissa, ja suoraan sieltä tulevat päätökset jättää vastuuketjun ja vaikutusmahdollisuudet hämäriksi. Mielestäni se saattaa rapauttaa toimintamallin taakse paljon kaivattua yhteishenkeä kaupungin työntekijöiden puolelta.

Alueellisilla sosiaaliasemilla työskenteli sekä sosiaalityöntekijöitä että etuuskäsittelijöitä. Sosiaalityöntekijät ja johtava sosiaalityöntekijä kuuluivat sosiaalipalvelupäällikön alaisuuteen, mutta etuuskäsittelijöiden pomo oli toimeentulotuen päällikkö. Alueellisten sosiaaliasemien johtavilla sosiaalityöntekijöillä oli lievä auktoriteettikriisi suhteessa etuuskäsittelijöihin, koska nämä toimivat eri päällikön alaisuudessa kuin muut toimiston työntekijäryhmät. Alueellisten sosiaaliasemien johtavien sosiaalityöntekijöiden voidaan sanoa käyttäneen suhteessa etuuskäsittelijöihin "heijasteista valtaa", mikä Niirasen ym. (2010, 26) mukaan tarkoittaa sitä, että "johtajan on vaikutettava asioihin, joihin hänellä ei ole suoranaista määräysvaltaa, mutta joiden toteutuminen on hänen vastuullaan". Tämä on tilanne nimenomaan eri ammattiryhmien verkoston käsittävissä yhteisöissä. Niiranen jatkaa, että "verkostoissa vastuun kantaminen ja jakaminen voi olla monimutkaisempaa kuin hierarkkisissa organisaatioissa" (mt., 26). Tämä alueellisten sosiaaliasemien johtamisjärjestely ei johtunut tilaaja-tuottajamallista, mutta se oli päällimmäisenä asiana näiden yksiköiden lähiesimiesten mielessä johtamista ajatellen.

Kolme haastateltavaa kaipasi Tampereen kaupungin prosessiorganisaation ulottumista alas asti, mikä mahdollistaa ammatillisen erikoistumisen ja keskittymisen tietyn ydinprosessin johtamiseen (Minkkinen 2009, 32-33). Alueellisten sosiaaliasemien lähiesimiesten vastuualue oli hyvin laaja

käsittäen aikuissosiaalityön, lastensuojelun ja toimeentulotuen. Haastatteluista päätellen ammatilliselle erikoistumiselle oli kova tarve:

> *”Mä aattelen, että ei tää enää tän hullummaks voi mennä tää systeemi (...) Tän on muututtava, että tää systeemi ei voi tällaisenaan jatkua, että meillä kaikki hoitaa kaikkee, tää on ihan sellainen skitsofreeninen sekopäinen olo, että pystyis johonkin niinku kunnolla keskittymään. Me pakerretaan samoja ongelmia jokainen johtava samoissa asioissa.”* H2

Muutos toivottuun suuntaan tuli vuonna 2010 kun kaivattu prosessiorganisoituminen konkretisoitui ja etuuskäsittely, aikuissosiaalityö ja lastensuojelu keskitettiin omiin yksiköihinsä.

7.5 Kokemukset ristiriidoista

Olen tässä tutkimuksessa lähestynyt tutkimusongelmaani sosiaalityön ammattietiikan ja NPM:n välisen ristiriidan näkökulmasta. Sen takia katsoin aiheelliseksi käsitellä omana teemanaan sellaisia ristiriitoja, joita johtavat sosiaalityöntekijät ovat kokeneet työssään tilaaja-tuottajamallin käyttöönoton ja konserninhallinnon uudistuksen jälkeen, ja jotka eivät ole tulleet esille edellisten teemojen käsittelyn yhteydessä.

Kaikki haastateltavat toivat esiin ristiriidan, joka seuraa siitä kun tilaajan ja organisaation puolelta puhutaan laadukkaista palveluista ja asiakaslähtöisyydestä, minkä paradoksaalisesti pitäisi onnistua silloinkin kun asiakasmäärät nousevat sellaiselle rajalle, että työntekijämäärä ei yksinkertaisesti meinaa riittää kaikkien asiakkaiden täysipainoiseen palvelemiseen. Silti lähiesimiesten on turha haaveilla mahdollisuudesta palkata sijaisia. Näissä tilanteissa ollaan sosiaalityön ammattietiikan ja NPM:n välisen ristiriidan ytimessä:

> ”*Mä olen jopa tilaajaneuvotteluissa sanonut, että me hoidetaan nää 300, kun meillä on 500 asiakasta per vuosi, että nää 300 me hoidetaan, nää 200 me jätetään tilaajalle, että voi tilata jostain muusta niille hoitajan (...) Mut sellaista mahdollisuutta ei tässä ole, et vois määritellä sen, et meille ei nyt sovi, että me hoidetaan nää 300 ja tilaaja hoitaa, niinku et määritellään (...) Mä ajattelen, et tilaaja-tuottajamallissa mulla pitäisi olla oikeus sanoa se, niinku viime vuonna kun tuli se sopimus, missä tilaaja tilaa ja sanoo rahamäärän, et vaikka sinne kuinka laittaa, et me ei pystytä, nää palkkarahat ei riitä (...) Niin mä ajattelisin, että näin sen tilaaja-tuottajamallin pitäisi toimia, ei se toimi näin. Sitä vaan tulee lisää jatkuvasti ovista ja ikkunoista ja missään ei oo kattoa sille. Ja jos puhutaan sosiaalityön eettisestä puolesta, niin tässähän se sitten ratkaisee, että sun pitää koko ajan laskee rimaa ja missä kohtaa se sitten, kuinka pitkälle se antaa niinku eettisesti periksi.”* H5

> *”Ja mä tein sen vielä pari vuotta sitten ihan kun mä ajattelin, että matematiikka ja laskentaperusteet ne niinku puris, koska kaikki muukin aina lasketaan. Ja laskin sen ihan siis sen työajan ja kaikki nää. Samaan lopputulokseen tulin sillä 30 asiakkaan määrällä”* H5

Ensimmäisessä lainauksessa haastateltava ottaa ensinäkin kantaa selontekovelvollisuuteen, joka hänen mielestään pitäisi olla samanarvoinen tilaajan ja tuottajan teoriassa tasa-arvoisessa yhteistyösuhteessa. Mutta kuten aikaisemmin on tullut todettua, näin ei ole, vaan tuottajalla on pitkälti yksipuolinen selontekovelvollisuus tilaajan suuntaan. Asetelman voi myös tulkita ammatillisen asiantuntijuuden alisteisuutena tilaajan budjettivallalle. Lähiesimies on antanut oman ammatillisen arvionsa, että heille suoduilla palkkarahoilla on mahdollista tarjota sopimuksessa määritellyt laatukriteerit täyttävää sosiaalityötä 300 asiakkaalle, kun kokonaisasiakasmäärä on 500. Haastateltava kertoo näkemyksensä perustuvan laskelmiin, jotka hän teki, koska ajatteli numerotiedoista löytyvän sosiaalityön ”vastapuheen” sijaan sellainen yhteinen kieli, joka tekisi sosiaalityön näkökulman ymmärrettäväksi myös tilaajalle. Lopputulos kuitenkin oli, että lähiesimiehen johtaman yksikön tuli edelleen pystyä palvelemaan samat 500 asiakasta samalla budjetilla. Tilaaja-tuottajamallin alkuvaiheessa sekä tilaajan että tuottajan kyky arvioida todellinen palvelutarve ja todelliset kustannukset oli vielä kehittymätöntä, joten ehkä siitä syystä ei ollut tavatonta, että tuottajayksiköiden käyttöön suodut henkilöstömäärärahat kopioitiin suoraan edellisvuoden luvuista, vaikka asiakasmäärän ja työntekijöiden suhde ei olisikaan tullut olemaan sama:

> *”No tänä vuonna me ei saada päivääkään sijaisia käyttää (...) Totta kai se vaikuttaa sitten, että ei tuu suoritteita, kun ihmiset on lomalla. Meidän suoritteiden määrää verrataan vaan numeroina edellisen vuoden lukuun, että noin ei siinä katsota sitten yhtään, että montako ihmistä on ollut tekemässä:”* H3

Sama haastateltava on tosin aikaisemmin haastattelussa kertonut ”heittäneensä hatusta” suoritemääräarviot, jotka tilaaja on pyytänyt häneltä seuraavan vuoden budjettia varten. Haastateltava kertoi itse päätelleensä luvut edellisen vuoden tilastojen mukaan. Sen tarkempaa arviota tuskin voi lähiesimieheltä odottaakaan, jos hänellä ei ole ennakkoon ollut tiedossa, että seuraavana vuonna ei tule olemaan mahdollisuutta palkata sijaisia samalla tavalla kuin aikaisemmin. Tai sitten voi olla, että arvioilla ei ole niinkään ollut väliä. Kyse on silkasta

tehostamisesta: sosiaalityöntekijöiden odotetaan tekemään enemmän ja laadukkaammin vähemmillä resursseilla, kuin ehkä aikaisemmin on toimittu.

Joka tapauksessa tuottaja on tässä se, joka joutuu venyttämään sosiaalityön ammatillista etiikkaa ja vastaamaan siitä asiakkaalle, jos esimerkiksi asiakasajat menevät pitkälle tai käsittelyajoissa ei pysytä, kuten yleensä enemmin tai myöhemmin tapahtuu, kun töitä tehdään äärirajoilla. Asiakkaiden tilanteet elävät koko ajan, joten sosiaalityötä on mahdotonta tehdä ”pöytä puhtaaksi” -mentaliteetilla. Sosiaalityöntekijöiden pahimmassa tapauksessa päällekkäiset kesälomat, joille ei palkata sijaisia, näkyvät sitten lomalta palaavien työntekijöiden arjessa mahdollisesti kriisiytyneinä asiakastilanteina ja täpötäytenä työkalenterina, jossa ei ole joustoa äkillisille muutoksille. Tämän mainitsin näkökulmana tehostamisen, palvelun laadun ja työssä jaksamisen ristiriitaiseen kysymykseen. Oman kokemukseni mukaan tavatonta ei ole sekään, että sijaiskiellosta huolimatta sijaisia palkataan määräaikaisesti ”sammuttamaan tulipaloja” silloin kun lakisääteisissä käsittelyajoissa ei pysytä. Säännöllisesti toistuvana ilmiönä palvelusopimuksen ulkopuoliset hätärahoitukset osoittaa, että toimintamalli ei toimi täysin niin kuin pitäisi.

Kokemukset eettisistä ristiriidoista ja niiden vaikutukset haastateltavien ammatti-identiteettiin sosiaalityöntekijöinä oli yksi valitsemistani alkuperäisistä teemoista, mikä saattoi jo lähtökohtaisesti olla kohtuuton valinta teemaksi. Tilaaja-tuottajamalli oli kuitenkin haastatteluvaiheessa ollut toiminnassa reilut kaksi ja puoli vuotta ja toiminta ei pyörinyt todellisissa markkinaolosuhteissa, joten muutoksia niinkin perinpohjaisessa asiassa kuin ammatti-identiteetti tuskin voi odottaa, enkä haastatelluilta tällaisia avauksia kuullutkaan. Identiteettitason muutoksiin asti ei siis päästy, mutta kolme haastateltavaa koki omassa työnkuvassa tapahtuneen sellaisia muutoksia, että lähiesimiehenä työskentely ei sillä hetkellä tuntunut mielekkäältä. Kaksi heistä mietti, kuinka kauan he jaksaisivat toimia silloisessa tehtävässään, vai pitäisikö heidän vielä hakeutua jopa kokonaan toiselle alalle. Syynä tähän esitettiin hallinnollisten tehtävien eli byrokratiatyön merkittävää lisääntymistä, minkä ansiosta haastateltavat pelkäsivät oman käytännön sosiaalityön substanssiosaamisen katoamista ja kosketuksen menettämistä asiakastyöhön. Toisena ammatillista mielekkyyttä rasittavana seikkana he mainitsivat hallinnollisesti epäselvän tilanteen.

Yhtenä ristiriitaisena seikkana koettiin vielä se, että haastateltavat odottivat tilaaja-tuottajamallin purkavan byrokratiaa ja tekevän organisaatiosta hallinnollisesti kevyemmän, mutta kokemukset olivat päinvastaisia. Kaupungin toimintamallin uudistuksen myötä perustettiin itsenäisesti toimivat

taloushallinnon palvelukeskus Kipala ja hallintopalvelukeskus Halo, joiden toiminta on lisännyt kaupungin sisästä laskutusta ja vähentänyt sosiaaliasemien oman yksikön toimintaan käytössä olevan rahan määrää

> *" Et tää tämmönen kaupungin sisäinen laskuttaminen, niin tätä mä en ymmärrä ollenkaan. Jotain semmosta typerää, että jos täällä ei vastata puhelimeen ja keskus siihen soittaa, niin se puhelu maksaa vitosen. Me saadaan koko ajan tämmösiä näin tänne, että sitä on aika vaikee mulle millään järjellä selvittää tätä laskutusryöpytystä, minkä tilaaja-tuottajamalli on tehnyt. Mut rahaa me ei niiden kustannusten maksamiseen ole saatu."* H1

Peltorinne (2009, 50-52) raportoi siitä, kuinka henkilöstön keskuudessa byrokratiaa on lisännyt tilaajan päihdehuollon ja asumispalvelujen asiakasohjausyksiköt Loisto ja Luotsi, joihin työntekijöiden on lähetettävä palvelupyyntö arvioidessaan asiakkaan tarvitsevan näitä palveluita. Työntekijä tekee ammatillisen arvion, mutta ohjausyksiköt päättävät, onko palveluun varaa. Näyttää kaiken kaikkiaan siltä, että organisaatio käyttää paljon rahaa pelkästään sen valvontaan, että toiminta on kustannustietoista. Se, saavutetaanko tällä menettelyllä itse tavoitetta – eli säästöjä – on toinen asia.

7.6 Tilaaja-tuottajamallin uhat ja mahdollisuudet

Viimeisenä teemana käsittelen haastateltavien näkemyksiä tilaaja-tuottajamallin liittyvistä uhista ja mahdollisuuksista. Kysymys on ympäripyöreä, jopa kliseinen, mutta perustelen sen käyttöä sillä, että ensinäkin se pakottaa haastateltavan tarkastelemaan aihetta eri näkökulmista, ja mahdollisimman avoin kysymys mahdollistaa sen, että haastateltava tuottaa tietoa täysin subjektiivisesta näkökulmasta, mikä oli tutkimuksessa tarkoituskin. Kuten aiempien teemojen käsittelystä voi huomata, suurimmaksi osaksi haastateltavat kertoivat ainoastaan niistä negatiivisista vaikutuksista, joita tilaaja-tuottajamallilla on heidän mielestään työhön ollut. Oikein asiaa mietittyään kaikki haastateltavat kuitenkin näkivät tilaaja-tuottajamallissa edes jotain mahdollisuuksia sosiaalityön kehitystä ajatellen, vaikka ensimmäisenä reaktiona neljä viidestä haastateltavasta vastasi, että he eivät näe siinä yhtään mitään positiivista.

Kaksi haastateltavaa käytti samaa sanavalintaa ollessaan sitä mieltä, että tilaaja-tuottajamalliin perustuva sopimustoiminta "jämäköittää" sosiaalityötä. Tulkitsen tämän niin, että sopimus

selkeyttää johtavan sosiaalityöntekijän virkavastuuta toiminnan tuloksellisuudesta, johon harva heistä on rutinoitunut ammatillisen koulutuksensa tai aikaisemman työhistoriansa perusteella. Tietysti se tarkoittaa myös yksikössä tehtävän työn jämäköitymistä ja sen läpinäkyvyyden lisääntymistä, mitä edeltää työsuoritteiden yhdenmukaistuminen, mikä vaaditaan valvonnan onnistumiseksi. Haastateltavat kokivat, että tilaaja-tuottajamallin ohjauksellisten hyötyjen esiin saamiseksi vaadittaisiin ensin, että organisaatiossa päästäisiin eroon hallinnollisesti sekavasta tilanteesta ja heidän kokemistaan tilaajan rooliepäselvyyksistä.

Tilaaja-tuottajamalliin, varsinkin sen pidemmälle vietyyn tuottajien kilpailuttamisen sisältävään sovellukseen liittyvää markkinaideologista puolta ei nähty pelkästään uhkana. Alueellisten sosiaaliasemien lähiesimiehet kehuivat omien esimiestensä uudistusmielisyyttä. He näkivät markkina-ajattelun soveltamisessa sosiaalityöhön, tarkemmin asiaa määrittelemättä, sellaisia elementtejä, joita se ammattina tarvitsee yleisen kiinnostavuutensa lisäämiseksi, varsinkin aikana, jolloin yhä useampi vakityöntekijä siirtyy muihin tehtäviin ja vakansseja on vaikea saada täytetyksi:

> *”Mä en tykkää sellaisessa vanhanaikaisessa sosiaaliämmä-mentaliteetissakaan muhia, vaan mä nään, että tää on ammatti muiden joukossa, ja me voidaan myöskin sitä kautta tavallaan nostaa meidän profiilia.”* H1

Kahdella erityispalveluyksiköiden lähiesimiehellä oli tilaaja-tuottajamalliin suhteen odotuksia, jotka eivät liittyneet millään tavalla tuottajien kilpailuttamiseen, vaan he näkivät mahdollisuuksia monipuolisemmalle yhteistyölle eri yksiköiden ja ammattiryhmien välillä asiakkaan parhaaksi. He näkivät tilaaja-tuottajamallin välineenä poistaa keinotekoisia raja-aitoja viranomaistahojen väliltä:

> *”Itse odotti, että se (tilaaja-tuottajamalli) laskis tämmöstä yhteistyötä koulujen ja terveydenhuollon ja muun kanssa, kun toiveena oli, että juuri sellainen erilainen työote syntyisi täällä kaupungin sisällä eri viranomaisten välillä (...) Mun mielestä siinä tulis semmosta järkeä ja muuta. Mä ajattelen, että tilaaja-tuottajamalli olis voinu vähän varistaa näitä pois ja kaataa ja olla niinku yhdessä töissä. Mä ajattelisin sen asiakkaan, miettimättä sitten näitä juuri taloudellisia kysymyksiä ja muita.”* H4

> ”*Ehkä se hyvä puoli vois nyt olla, et pyritään tämmösiin mielekkäisiin kokonaisuuksiin ja niitten yhteistoimintaan, ettei olla liian erillään toisistaan. Sanotaanko nyt vaikka kulttuuripalvelut ja lapset tai kulttuuripalvelut ja ikäihmiset, että niillä vois olla hyvinkin paljon hyödyllistä yhteistoimintaa ja ne vois palvella toisiaan, nyt esimerkkinä vaan. Et jokainen on liian erillään kehittänyt sitä työtään. Et tämmöstä yhteistoimintaa ja laajempaa näkemystä on ehkä tullut tän tilaaja-tuottajamallin myötä.”* H3

Haastateltavien toiveissa oli samoja näkemyksiä, mitä on otettu huomioon Sosiaali- ja terveysministeriön ”Sosiaalityö hyvinvointipolitiikan välineenä 2015 -toimenpideohjelma” -julkaisussa (Karjalainen & Koski 2005) koskien sosiaalityön kehittämisen pääsuuntia vuoteen 2015 sakka. Julkaisussa mainitaan toimenpide-ehdotuksina muun muassa seuraavat seikat:

- Yksilökohtaisen asiakastyön rinnalla vahvistetaan rakenteellista sosiaalityötä ja aikaisempaa suurempi osa sosiaalityön toteuttamisesta suunnataan yhteisösosiaalityöksi laajentaen näin sosiaalityötä rakenteiden ja yhteisöjen kehittämiseen.

- Alueelliset toimintayksiköt verkostoituvat ja kehittävät työkäytäntöjä terveydenhuollon, työvoimapalvelujen, koulujen oppilashuollon, poliisin, nuorisotoimen, päihde- ja mielen-terveyspalvelujen sekä muiden tarvittavien toimijoiden kanssa ja tarjoavat sosiaalityön asiantuntemuksen poikkihallinnollisen asiakastyön käyttöön.

Olen tässä tutkimuksessa painottanut tilaaja-tuottajamallisen sopimustoimintaan liittyvää tuottajayksiköiden tulosvastuuta tilaajalle. Yksi haastateltavista toi esiin sopimuksellisuuden toisen puolen. Sopimus mahdollistaa ja turvaa muuten uhan alla olevan kunnallisen palvelun:

> *”Yhessä ihan sellaisessa tilanteessa olen ollut, mikä ei ollut meidän yksikkö, vaan oli yhden toisen yksikön, niin se tilaaja ilmoitti kun meinattiin työntekijöitä siirtää johonkin ja tavallaan lopettaa sitä palvelua (...) että he ovat tilanneet tällästä palvelua ja sitä ei pidä mennä lopettamaan. Että silloin oli ensimmäisen kerran täytyy sanoa, että siinä tunsi silloin turvallisemmaksi sen, että on olemassa sellaiset palvelusopimukset.”* H5

Haastattelemani lähiesimiehet puolsivat tilaaja-tuottajamalliin liittyviä hallittuja muutoksia työn kehittämiseksi. Yksi haastateltava mainitsi uhkana sen, jos tapahtuisi jotain radikaaleja uudistuksia suuntaan tai toiseen:

> ”*Mä näen uhkana sen, että tehdään jotain radikaaleja muutoksia, mä itte kannatan muutosta tästä nytten, et tää tilanne ei voi jatkua, mut semmoset hallitsemattomat, joita ei oo suunniteltu etukäteen, ja työntekijätkin jotenkin pitäis ottaa mukaan (...) ehkä mä en omaa päätänikään pysty niin radikaalisti muuttaa ja näkemään, että mä voisin vaatia sitä sit sosiaalityöntekijöiltä.”* H1

Uhkana haastateltavat näkivät myös sen, jos yksityisen palvelutuotannon lisääntyessä omaa jaotteluani käyttäen sosiaalityön sisältä tulevat näkemykset, mukaan lukien sosiaalityön näkökulma asiakaslähtöisyyteen, jäisivät tehostamisen nimissä hallinnollisten ja liiketaloudellisten hyötynäkökulmien varjoon:

> *”(...) kunnan palvelut, vaikka nyt ajatellaan kunnallista lastenkotia, niin eihän se nyt voi laittaa sieltä lasta pois vaan, että ei pärjätä. Sen on pakko ottaa se. Mutta yksityinen palveluhan ottaa niin sanotusti kermat päältä. Juuri ne vaikeimmat, työllistävimmät, ikävimmät, se on sellaista mitä yhteiskuntapalvelut ja palvelupisteet joutuu hoitaa (...) todellinen vastuu on kuitenkin sillä yhteiskunnalla ja niillä palvelurakenteilla (...) yksityinen tekee, antaa sen palvelun, mutta ongelman tullessa se voi ääritapauksessa juuri poistaa eikä ratko siellä sisällä sitä systeemiä.”* H4

> *”Kyllä se uhkakuva on, ja mä tiedän, että jossain kaupungeissa on, että aletaan määrittelee, että ei saa ottaa huostaan. Meillä ei ole sellaista Tampereella näkynyt. Tietysti nää säästöjutut on päällä ja tässä voi tapahtua mitä vaan.”* H5

8 JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTAA

Tämän tutkimuksen tarkoituksena oli selvittää Tampereen kaupungin sosiaalipalveluissa lähiesimiesasemassa työskentelevien johtavien sosiaalityöntekijöiden kokemuksia tilaaja-tuottajamallin alkuvaiheen vaikutuksista. Tutkimuksen teoreettinen viitekehys perustui siihen, että tilaaja-tuottajamalli on kansainvälisen NPM-opin käytännönsovellus, ja yleinen tapa kunnille organisoida toimintansa taloudellisen tehokkuuden lisäämiseksi, ja että NPM:n soveltamisella on välillisiä vaikutuksia julkisen sektorin käytäntöihin ja toiminnan luonteeseen, mitä käsittelen tässä tutkimuksessa johtavien sosiaalityöntekijöiden kokemusten kautta.

Tutkimusaineiston antama kuva tilaaja-tuottajamallin alkuvaiheen vaikutuksista on sanalla sanoen sekava. Tämä johtuu ensinnäkin siitä, että toimintamalli oli haastattelujen teko vaiheessa ollut toiminnassa vasta suhteellisen vähän aikaa. Toisekseen haastateltavien oli vaikea arvioida, mitkä heidän kokemansa muutokset johtuivat varmuudella tilaaja-tuottajamallista eikä esimerkiksi muista samaan aikaan tapahtuneista organisatorisista muutoksista. Se, että haastateltava aloitti vastauksensa sanomalla esimerkiksi: ”en tiedä johtuuko se välttämättä tilaaja-tuottajamallista vai jostain muusta (…)”, toistui useammassa haastattelussa. Annoin haastateltaville vapaat kädet ja he puhuivat teemoihini liittyen heille tärkeistä asioista, jotka eivät aina liittyneet tilaaja-tuottajamalliin. Oli ehkä virhe irrottaa ”tiltu” Tampereen kaupungin kokonaisuudistuksesta ja tarkastella teemoja ainoastaan siitä näkökulmasta, koska ” Tampereen uudistus on kokonaisuus, jonka osia ei ole helppoa tarkastella irrallaan toisistaan eikä ole tarkoituksenmukaistakaan yrittää liiaksi eritellä eri osien vaikutuksia” (Stenvall & Airaksinen 2009, 87). Kolmantena seikkana minun täytyy suhtautua kriittisesti omaan toimintaani tutkijana. Koen, että jos olisin itse ymmärtänyt vielä paremmin tutkittavan aiheen, niin haastattelut olisivat sujuneet paremmin molempien osapuolien osalta. Nyt valitsemani haastatteluteemat jäivät valitettavasti puolitiehen sen suhteen, onko tutkimuksessani enemmän kyse sosiaalityön lähiesimiehen työn tutkimisesta vai sosiaalityön eetoksessa tapahtuneen muutoksen tutkimisesta - sosiaalityön arvot vastaan markkina-arvot - mitä peilataan johtavien sosiaalityöntekijöiden työn kautta? Aineistonkeruuhetkellä tämä kysymys oli itselleni hieman epäselvä, vaikka suurempi kiinnostukseni kohdistui jo silloin jälkimmäiseen kysymykseen.

Vallinneista epämääräyksistä huolimatta koen onnistuneeni löytämään haastatteluaineistosta tutkimustehtäväni kannalta keskeiset tulokset. Ja toisaalta, jos alun perin tulkitsin

haastatteluvastausten sekavat ja epämääräiset elementit sellaisiksi, että niiden takia en saisi keräämästäni aineistosta aikaan tutkimusraporttia, joka täyttää pro gradu -työlle asetetut tieteelliset vaatimukset, niin nyt näen nuo samat elementit keskeisenä tutkimustuloksena – haastateltavien keskeisenä kokemuksena toimintamallin uudistusta seuranneista kahdesta vuodesta. Nyholmin (2008, 135) mukaan murrostilassa olevien kuntien muutoskontekstia kuvaa epävarmuus, arvaamattomuus, kaoottisuus, sekavuus ja monimutkaisuus. Tätä yritetään hillitä pitäytymällä vanhoissa päätöksentekomalleissa ja rakenteissa. Tästä oli ilmeisesti osittain kyse, kun haastateltavat puhuivat hallinnollisesti epäselvästä tilanteesta ja tilaajan ja tuottajan rooliepäselvyyksistä. Tampereella oli vuonna 2009 päällekkäin käytössä monenlaisia järjestelmiä ja erilaisia toimintakulttuureja. Jos tilaajat ja tuottajat olivat organisoituneet uudella tavalla ja ottaneet vaihtelevalla menestyksellä haltuun palvelusopimuskulttuurin, niin konserninhallinnon katsottiin osittain elävän yhä entisten ohjausjärjestelmien aikaa. (Stenvall & Airaksinen 2009, 94.)

Tarkastelen seuraavaksi tuloksia tutkimusteemoina toimineita alatutkimuskysymyksiä hyväksi käyttäen. Tutkimustuloksiani ei voi yleistää, koska kyse on pienen tutkimusjoukon subjektiivisista mielipiteistä.

Päätös kokonaisvaltaisesta tilaaja-tuottajamalliin siirtymisestä 1.1.2007 nuijittiin Tampereen kaupunginvaltuustossa pöytään 18.5.2005 (Kallio ym. 2006, 65). Vain puolentoista vuoden aikajänne näiden tapahtumien välillä kertoo siitä, että lähiesimiehet joutuivat verrattain lyhyessä ajassa muiden tehtäviensä ohella perehtymään uuteen toimintamalliin ja opettelemaan sosiaalityön tuotteistamista. Tältä osin Tampereen kaupungin toimintamallin uudistus on linjassa Patomäen (2005, 61-63, 81) havainnon kanssa siitä, että NPM:n käytännön sovellukset toteutetaan yleensä nopealla aikataululla siihen luottaen, että käytäntö ja aika korjaavat havaitut ongelmat ja puutteet. Haastateltavat kokivat saaneensa tilaaja-tuottaja -uudistuksesta näennäisen paljon tietoa eri kanavien kautta ja muutamat heistä olivat olleet aiheen tiimoilta koulutuksessa. Käytännön vaikutuksista konserninhallinto ei osannut kertoa mitään, mutta NPM-retoriikan pelisääntöjen mukaisesti uudistuksesta luotiin silti kuva välttämättömänä siirtymänä vanhasta uudenlaiseen ajatteluun ja tekemiseen, mikä onnistuisi ainoastaan, jos henkilöstö sitoutuu siihen täysin eikä kyseenalaista uudistuksia. Joidenkin lähiesimiesten halu käydä periaatteellista keskustelua tilaaja-tuottajamallin soveltuvuudesta sosiaalityöhön tulkittiin organisaation puolelta muutosvastarinnaksi, mitä ei hyväksytty erityisesti lähiesimiehiltä. Taloudellisen tehostamisen välttämättömyys tilaaja-tuottajamalliin siirtymisen perusteluna on organisaation puolelta niin vahva argumentti, että se

jättää sosiaalityön erityispiirteistä lähtevät keskustelut statistin asemaan. Sosiaalityön lähiesimiehet voivat vain sopeutua tilanteeseen.

Tilaaja-tuottajamallin suunnittelu- ja toteutusvaiheen tiedottamista ja johtamista ei näin ollen voi pitää onnistuneena uudistuksen tavoitteiden kannalta. Lähiesimiehet eivät niiden jäljiltä osanneet perustella yksiköidensä työntekijöille sopimustoiminnan hyötyjä oman työyksikön kannalta tai tulevia käytännön vaikutuksia. Tämä sai haastateltavien mukaan nekin työntekijät, jotka aluksi suhtautuivat mielenkiinnolla tilaaja-tuottajamalliin muuttamaan asenteitaan ennakkoluuloisimmiksi, minkä lähiesimiehet kokivat kiusalliseksi siihen uudistuksen edistäjän roolin liittyen, joka heille organisaation puolelta oli annettu. Kuopila ym. (2007, 58) mukaan selkeän vision, strategian ja pelisääntöjen puuttuminen tilaaja-tuottaja-toimintatavan käyttöönotossa voi aiheuttaa epävarmuutta henkilöstön keskuudessa, joka on kiinnostunut siitä miten muutos vaikuttaa omaan tulevaisuuteen. Katson, että Tampereen kaupungin sosiaalitoimessa organisaation – ei lähiesimiesten – muutosviestinnän epäonnistuminen tuoda muutos arjen tasolle sai henkilöstössä ja joissakin lähiesimiehissä itsessään aikaan niitä epävarmuuden kokemuksia, joista Peltorinne (2009, 69) raportoi omassa pro gradu -tutkimuksessaan ja joista haastattelemani lähiesimiehet kertoivat.

Haapola (2012) on tutkinut sosiaalipalveluiden lähiesimiestyötä tilaaja-tuottajamalliin perustuvassa sosiaali- ja terveyspalveluja tuottavan Peruspalvelukeskus Oiva –liikelaitoksen yksiköissä. Kunnallinen liikelaitos oli perustettu omaa tutkimusorganisaatiotani vastaavasti 1.1.2007, ja Haapola oli haastatellut yksiköiden lähiesimiehiä vuonna 2010. Peruspalvelukeskus Oivan lähiesimiesten kokemukset uudistuksen ensivaiheista näyttäytyvät hyvin samankaltaisina kuin omilla haastateltavillani. He kuvasivat Oivaan siirtymisen tapahtuneen vauhdikkaasti, ilman aikaa omaksua uusia asioita. Uudesta organisaatiomallista jaettiin kyllä tietoa, mutta henkilöstölle se esiteltiin valmiiksi suunniteltuna. Uudistuksen johtaminen jätettiin lähiesimiehille. Ensimmäistä toimintavuotta kuvaavia sanoja olivat hämmennys, sekavuus ja jopa kaaos. Oivan toiminnan koettiin olleen ”yhtä ja samaa muutosta”, ja henkilöstö koki epätietoisuutta siitä, mitä muutos merkitsee oman työn osalta. (Mt., 73-74.)

Lähiesimiehen työtehtäviä käsittelin haastatteluissa melko pintapuolisesti ja niitä olisi ehkä pitänyt ottaa esille yksityiskohtaisemmin, koska lähiesimiehen vastuualue on todella laaja. Haastateltavien mukaan lähiesimiehen hallinnolliset tehtävät olivat tilaaja-tuottajamallin myötä lisääntyneet selvästi, mikä vaikeutti heidän mahdollisuuksiaan toimia asiakastyön lähiesimiehinä, mitä

haastateltavat pitivät tärkeimpänä työtehtävänään. Tämä tutkimustulos täsmää Peltorinteen (2009, 69) pro gradu -tutkimuksessa vuotta ennen omaa aineistoani kerättyjen Tampereen kaupungin sosiaalityöntekijöiden ja etuuskäsittelijöiden haastattelujen kanssa. Työntekijät kokivat jääneensä päivittäisessä työssään lähes kokonaan ilman lähiesimiehen tukea tämän lisääntyneiden hallinnollisten tehtävien takia. Myös Haapolan (2012, 66-68) tutkimuksessa lähiesimiehet kokivat lähiesimiehen perustehtävän – työntekijöiden ja asiakkaiden lähellä toimimisen – tärkeimpänä tehtävänään, mutta vaatimuksen samanaikaisesta asiakastyön ja hallinnollisen työn hoitamisesta he kokivat erilaisten orientaatioiden vuoksi kuormittavana tasapainoiluna, ja toisen puolen laiminlyönti aiheutti heissä huonoa omaatuntoa. Otan vielä esimerkkinä lähiesimiesten hallinnollisten tehtävien lisääntymisestä esille Kaisa Löfin (2012, 45) pro gradu -tutkimuksen, jossa suuren suomalaisen kaupungin aikuissosiaalipalveluiden lähiesimiehet kertoivat organisaatiomuutoksen tuoneen lähiesimiehelle tehtäviä, jotka ennen kuuluivat sihteerille. Vaikutus oli ollut sikäli merkittävä, että haastatellut olivat kokeneet näiden tehtävien vieneen suurimman osan työpäivästä. Myös yksi haastattelemani lähiesimies totesi, että jos työpäivän aikana ehtii tehdä vielä jotain muutakin, kuin hoitaa sähköpostin kautta tulevia hallinnollisia tehtäviä, niin se on jo hyvä saavutus.

Se, että johtavien sosiaalityöntekijöiden hallinnolliset tehtävät olivat lisääntyneet, liittyy päätutkimustulokseeni, jonka mukaan haastattelemieni Tampereen kaupungin sosiaalitoimen lähiesimiesten subjektiivisten kokemusten mukaan tilaaja-tuottajamallin käyttöönoton jälkeen heidän työtehtävissään on lisääntynyt tarve valvoa työntekijöiden tekemiä työsuoritteita. Heillä on velvoite pitää huoli, että tuotteiden laadulliset ja määrälliset tavoitteet täytyvät, niin kuin niistä on palvelusopimuksessa sovittu. Tässä tehtävässä työntekijöiden työajankäytön seuranta on tärkein osa tuotteiden kustannuslaskentaa (Torppa-Saarinen 2009, 44). Tavoitteiden toteutumista seurattiin kuukausittain, neljän kuukauden välein seurantaneuvotteluissa tilaajan kanssa tai kerran vuodessa, tavoitteesta riippuen. Lähiesimiehiltä tämä vaatii arviointia, lomakkeiden täyttämistä ja näiden raportoimista tilaajalle ja omalle esimiehelleen. Laskemisen ja mittaamisen korostuminen tällä tavalla merkitsee markkinasuuntaisuutta, vaikka toiminta tapahtuikin näennäismarkkinoilla (Julkunen 2006, 95). Palvelutuotannon näkökulmasta palvelusopimusta käytetään ennen kaikkea toiminnan tehostamisen välineenä (Stenvall & Airaksinen 2009, 88). Haastattelemillani lähiesimiehillä voi tämän perusteella sanoa jossain määrin olevan NPM:n mukainen uusi selontekovelvollisuus tilaajalle / organisaatiolle, koska uuden selontekovelvollisuuden tunnuksia ovat toiminnan tuotteistaminen ja tuotteiden tuloksellisuuden ja tehokkuuden varmistaminen mittaamalla ja auditoimalla (Juhila 2009, 300). Voidaan myös puhua organisatorisesta

tilivelvollisuudesta, koska työhön kohdistuva valvonnassa ja arvioinnissa on ensikädessä kyse budjettikontrollista (Mänttäri-Van Der Kuip 2013, 5). Haastateltavat kertoivat, että suoritteiden pitää mennä kohdilleen sopimuksen mukaisesti, jotta niihin saadaan myös seuraavaksi budjettivuodeksi riittävästi rahaa tilaajalta. Sosiaalityön lähiesimiestyötä ei ole käsittääkseni aikaisemmin tutkittu Suomessa organisatorisen selontekovelvollisuuden näkökulmasta, mutta tämä tutkimustulos näyttäisi tukevan Mänttäri-Van Der Kuipin (2013, 9-10) empiiristä tutkimustulosta siitä, että sosiaalityöntekijöiden organisatorisen tilivelvollisuus, tai kuten minä olen tässä tutkimuksessa saman käsitteen laajemmin konstruoinut, organisatorinen selontekovelvollisuus, on lisääntynyt asukasmäärältään suurissa kunnissa.

Haastattelujen perusteella tilaaja kohdisti tarkempaa valvontaa alueellisiin sosiaaliasemiin kuin erityispalveluyksikköjen toimintaan. Alueellisten sosiaaliasemien selontekovelvollisuus tilaajalle siis korostui suhteessa erityispalveluyksikköihin. Katsoisin tämän selittyvän asiakasmäärillä. Alueelliset sosiaaliasemat vastasivat aikuissosiaalityöstä, lastensuojelusta ja toimeentulotuesta. Selvä asia on, että peruspalveluissa asiakasmäärät ja samalla kustannukset ovat näiden yksiköiden toiminnassa suuremmat kuin useimmissa erityispalveluyksiköissä. Tämä on ainakin yksi selitys tilaajan tiukemmalle budjettikurille alueellisten sosiaaliasemien kohdalla. Tilaajan ja tuottajan välisen yhteistyön katsottiin sujuneen suurimmaksi osaksi hyvin. Haastateltavilla oli kuitenkin kokemuksia siitä, että tilaaja puuttuu liikaa tuottajalle kuuluviin asioihin ja he kokivat, että tilaajalla oli selkeitä rooliepäselvyyksiä oman asemansa suhteen. Katsoisin, että näin alkuvaiheessa toimintamallin käyttöä rooliepäselvyyksiä oli molemmilla puolilla. Selontekovelvollisuus-teemaan liittyen tulkitsin asian niin, että tilaaja ja tuottaja eivät ole täysin tasavertaisessa asemassa, vaan tilaajalla on budjettivaltansa ansiosta pitkälti valtasuhde tuottajaan nähden. Tuottajan ammatilliseen asiantuntemukseen perustuva arvio lisäresurssien välttämättömyydestä sopimuksessa sovittujen palveluiden hoitamiseksi ei yleensä velvoita tilaajaa antamaan lisää resursseja. Lisäksi sopimustoiminnan katsottiin jossain määrin kaventavan tuottajan mahdollisuuksia kehittää omassa yksikössä tehtävää työtä itsenäisesti haluamaansa suuntaan.

Vaikka organisatorinen selontekovelvollisuus näyttää lisääntyneen, en halua kuitenkaan ylikorostaa sen merkitystä, koska en pysty keräämälläni aineistolla vastaamaan siihen, missä määrin organisatoriseksi selontekovelvollisuudeksi luokiteltavat tehtävät vievät aikaa suhteessa kaikkiin johtavien sosiaalityöntekijöiden tehtäviin, ja miten tämä suhde on muuttunut tilaaja-tuottajamallin käyttöönoton jälkeen. Lähiesimiesten organisatorinen selontekovelvollisuus ja heidän toimintaansa

kohdistuvat tulosvaatimukset ylipäänsä näyttäisivät kohdistuvan Löfin (2012, 52) tutkimusta mukaillen siihen, että yksiköiden tulee pysyä budjetissa. Myös Löfin tutkimuksen empiirisessä osuudessa NPM-opin, hänen tulkitsemansa muuten vähäinen vaikutus, näkyi selkeimmin lähiesimiehille kuuluvan suoritteiden mittaamisen lisääntymisenä (Mt. 55).

Budjetissa pysymisen varmistaminen tarkoitti sitä, että selontekovelvollisuus-teema ei tullut haastatteluissa esille ainoastaan lähiesimiesten selontekovelvollisuutena organisaatiolle, vaan myös työntekijöiden selontekovelvollisuutena lähiesimiehelle. Varsinkin alueellisten sosiaaliasemien johtavat sosiaalityöntekijät kokivat sopimuksessa sovittujen tavoitteiden olevan tiukat, ja tilaajalta tuli säännöllisesti kritiikkiä, jos suoritteita ei syntynyt sopimuksessa sovitulla tavalla. Lähiesimiehet kokivat näissä tilanteissa epäkiitolliseksi heille kuuluvan roolin pyytää työntekijöiltä selontekoja heidän ajankäytöstään, että työntekijä käyttäisi työaikansa mahdollisimman tarkasti sopimuksessa sovittuihin suoritteisiin, eikä tekisi mitään ”turhaa”. Tämä ulottuvuus tilaaja-tuottajamallissa on lähellä taylorismia, eli tieteellisen liikkeenjohdon teoriaa, mistä kirjoitin luvussa 2.1. Lisäksi tässä voidaan nähdä, että tilaaja-tuottajamallissa hallinnollinen johtaminen (managerismi) painottuu suhteessa sosiaalityön ammatilliseen harkintaan, mitä käsittelin luvussa 3.1. Täytyy todeta, että vaikka haastateltavat näkivät asian niin, että tilaaja-tuottajamalli ei ollut vaikuttanut millään tavalla käytännön työhön, mikä oli tutkimustulos myös Peltorinteen (2009, 52) tutkimuksessa, niin ilmeisesti näissä tapauksissa haastateltavat eivät nähneet työntekijöiden velvoitetta kirjata tehtyä asiakastyötä osaksi työnkuvan muutosta. Se, että tilastot ja tehdyt suoritteet eivät aina täsmää, taitaa useimmiten selittyä sillä, että työntekijöiltä on jäänyt osa suoritteista tilastoimatta. ”Manse mallillaan” -raportissa (Stenvall & Airaksinen 2009, 80) todetaan, että ”tuotteisiin liittyvistä suoritteista riippuvat monet tuotanto-organisaatioiden saamat resurssit. Ongelmana on osin ollut se, etteivät työntekijät ole olleet aina halukkaita kirjaamaan suoritteita, sillä se vaatii työaikaa”.

Tärkeänä osana organisatorista selontekovelvollisuutta ja NPM-kehitystä olen tässä työssä painottanut julkisella sektorilla käytetyssä kielessä tapahtunutta muutosta – talousnäkökulman ja markkinasanaston arkipäiväistymistä ja numerotiedoilla kommunikoinnin hallitsevuutta. Kaikki haastateltavat tunnistivat tämän omasta työstään sikäli, että he olivat huomanneet, että rahasta puhutaan paljon enemmän kuin ennen. Ja työsuoritteiden seuraaminen numerotietoina ja niiden raportointi eteenpäin, on sellainen uusi elementti, joka ei ollut lähiesimiehille tyypillistä ennen tilaaja-tuottajamallia. Kriittisempien haastateltavien arvioiden mukaan tilaaja-tuottaja -uudistuksen

vaikutukset näkyivät suurimmaksi osaksi vain retoriikassa. Tuotantoyksiköiden vastuualueet määrittyivät edelleen lakisääteisesti ja käytännön työhön uudistuksella ei ollut vaikutusta. Välttämättömiä perusteluja sille, miksi palvelut pitää ”tilata” ja ”tuottaa”, ei osattu esittää.

Henkilökohtaisia eettisiä ristiriitoja oman ammatti-identiteetin suhteen haastateltavat eivät olleet kokeneet tilaaja-tuottajamallin seurauksena. Työn tehostamisen kyllä koettiin johtavan jatkuvasti ristiriitaisiin tilanteisiin siinä mielessä, että missä vaiheessa oman yksikön asiakastyön voi vielä sanoa olevan ammattieettisesti perusteltua, eikä vain suorittamista ja selviytymistä suurista asiakasmääristä. Myös Haapolan (2012, 86) tutkimuksessa lähiesimiehet kokivat eettisiä ristiriitoja niissä tilanteissa, kun he saivat omilta esimiehiltään viestiä siitä, että budjetoidut määrärahat eivät riitä asiakkaiden tarpeisiin vastaamiseen. Aineistonkeruun ajankohtana vallitsi lama ja ihan tästäkin syystä Tampereen kaupungilla oli päällä taloudelliset säästöt, mikä vaikuttaa tämän tutkimuksen tuloksiin. Taloudellisista tiukennuksista ei siis voida syyttää ainoastaan tilaajaa, vaikka lähiesimiehet kertoivat työntekijöiden personoivan tilaajan syyksi sen, että sijaisia ei voitu palkata. Eettisiä ristiriitoja koettiin myös syntyvän, ja tilaaja-tuottajamalliin liittyväksi uhkaksi nähtiin, mikäli tehostamistoimet kohdistuisivat yksikön perustehtävään ja sen tuottaminen vaarantuisi. Näin ei ollut Tampereella käynyt. Uhkana nähtiin sekin, että työntehostaminen ja tulevaisuudessa siintävä todennäköinen kilpailuasetelma muiden palveluntuottajien kanssa johtaa siihen, että kunnan omien palveluntuottajien tehtäväksi jää eettisen vastuun kantaminen ja vaikeimpien asiakastapausten hoitaminen, kun yksityiset yritykset ottavat kermankuorinta-periaatteella ainoastaan liiketaloudellisessa mielessä kannattavat asiakkaat hoitaakseen. Lähiesimiehet näkivät tärkeänä ammattieettisenä velvollisuutenaan asiakasnäkökulman ylläpitämisen ja siitä viestittämisen eteenpäin omien esimiestensä kautta, koska he eivät uskoneet organisaation todella välittävän asiakkaista. Tämän tulkitsen lähiesimiesten tuottamaksi vastapuheeksi siinä mielessä, mitä Sipilä (2011, 69) ja Juhila (2006, 262) sillä tarkoittavat.

Tilaaja-tuottajamallin mahdollisuutena nähtiin eri viranomaistahojen yhteistyön lisääminen asiakkaan parhaaksi ja sektorirajat ylittävä yhteistyö esimerkiksi sosiaali- ja kulttuuripalveluiden välillä. Mielestäni tähän ajatukseen sisältyy hienoa sosiaalityön sisältä tulevaa pohdintaa aidosta asiakaslähtöisyydestä ja näkemys monituottajatoiminnasta muusta kuin kilpailutuksen näkökulmasta. Tilaaja-tuottaja -periaate kun on yleensä helppo nähdä vain kylmän teknisenä sovelluksena saada palvelu tuotetuksi siellä, missä se kilpailutuksen jälkeen on halvinta. Lisäksi

näen tuossa ajattelussa viitteitä uusweberiläisyydestä, mitä käsittelin luvussa 2.1. Sitä, että palveluiden laatu ja asiakaslähtöisyys paranisivat ammatillista kulttuuria kehittämällä, eikä ainoana mittarina pidettäisi taloudellista tehokkuutta. Se on eri asia, kuinka idealistinen näkemys tämä on, ja että onko organisaatiolla mitään muita tavoitteita monituottajamallille kuin tuotantoyksiköiden kilpailutus. Joka tapauksessa tämä on osoitus sosiaalityön lähiesimiesten vahvasta sosiaalityön ammatti-identiteetistä. Tähän tarjottiin toinenkin näkökulma. Jos ajatellaan, että yhteiskunnassa yleisesti korostuu taloudellisen tehokkuuden ihannointi, niin ehkä markkinasuuntaus on oikea tapa nostaa kaavoihin kangistuneen profession profiilia ja saada sitä kautta houkuteltua vastavalmistuneet sosiaalityöntekijät jäämään kunnalle töihin.

Olen tällä työllä halunnut muistuttaa, että kun julkista sektoria modernisoidaan, samalla tapahtuu muutakin kuin ”palveluiden tehostumista”. Sen takia on tärkeätä tutkia sosiaalityön ammattilaisten selontekoja vallitsevasta eetoksesta ja aina vain käynnissä olevasta muutoksesta. Tämän tutkimuksen aineiston osalta on vaikea sanoa varmuudella, minkälaisia pysyviä muutoksia tilaaja-tuottajamalli on tuonut sosiaalityön lähiesimiesten työhön, sen verran siirtymävaiheessa Tampereen kaupungin organisaatio aineistonkeruuhetkellä oli. Varmuudella voi kuitenkin sanoa, että tilaaja-tuottajamalli on tehnyt lähiesimiehet ja yksiköt kustannustietoisimmiksi, ja näyttää siltä, että tuosta syystä lähiesimiesten työssä tulee asiakastyön asiantuntijuuden sijaan korostumaan hallinnollinen osaaminen ja selontekovelvollisuus organisaatiolle. Esimerkiksi Sipilän (2011, 21) esittämä näkemys siitä, että hallinnollinen byrokratia ja markkinoistuminen ovat uhkia sosiaalityön ammatilliselle asiantuntijuudelle, tulee jossain määrin esiin aineistosta, vaikka tutkimusorganisaatiossa markkinoistumisesta voitiin vasta puhua tuotantoyksiköiden keinotekoisen keskinäisen kilpailun ja retoriikan tasolla. Kuitenkin, lähiesimiehet olivat yhä tiukemmin sidottuja sähköpostiensa äärelle hoitamaan konserninhallinnolta tulevia tehtäviä, ja he huomasivat etääntyneensä asiakastyöstä. Vaikka radikaaleista muutoksista ei voidakaan puhua, tai sosiaalityön busineksestä, kuten Iso-Britanniassa (Harris 2005), niin jos ajatellaan yksinomaan tilaaja-tuottajamallia ja sen kehittymistä pidemmälle oikeiden markkinoiden suuntaan, niin on vaikea nähdä, että palvelusopimustoiminta ei vaikuttaisi sosiaalityön ammatillista näkemystä heikentävästi siihen, miten Sipilän (2011, 145) mukaan ”sosiaalisia ongelmia tulkitaan, millaisia ratkaisuja asiakastyössä tehdään ja mihin kehittämistoimet vallitsevien käsitysten mukaan kohdistetaan”. Tilaaja-tuottajamallin ainoa tehtävä on toiminnan tehostaminen, eikä malli tarjoa sosiaalityölle muita näkökulmia toiminnan kehittämiseksi. Se, miten sosiaalityön ammatillinen ydin säilytetään

muutoksessa mukana, näyttää jäävän ammattikunnan omille harteille. Sen itsenäinen liikkumatila on kapea, ja lähiesimiehet ovat jo valmiiksi puun ja kuoren välissä.

LÄHTEET

Aaltonen, Elli (1992) Tulosjohtaminen kunnan sosiaalihuollossa. Tutkimus tulosjohtamisen soveltamisen mahdollisuuksista kunnan sosiaalihuollossa. Jyväskylä: Sosiaaliturvan keskusliitto. Gummerus.

Aaltonen, Elli (1999) Sosiaalitoimen johtaminen – byrokratiaa vai tulosjohtamista? Joensuu: Joensuun yliopisto.

Arvot arjessa – virkamiehen etiikka 2005. Valtionhallinnon käsikirja. Helsinki: Edita Prima.

Aucoin, Peter (1990) Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums. Governance 3, 115-137.

Banks, Sarah (2004) Ethics, Accountability and the Social Professions. Basingstoke: Palgrave, Macmillan.

Banks, Sarah (2011) Ethics in an Age of Austerity: Social Work and the Evolving New Public Management. Journal on the Social Intervention: Theory and Practice, 20 (2), 5-23.

Bisman, Cynthia (2004) Social Work Values: the Moral Core of the Profession. British Journal of Social Work 34, 109-123.

Broadbent, Jane & Laughlin, Richard (2002) Public Service Professionals and the New Public Management: Control of the Professions in the Public Services. Teoksessa Kate, McLaughlin, Stephen, P. Osborne & Ewan, Ferlie (toim.) New Public Management. Current Trends and Future Prospects. Abingdon: Routledge.

Cavén, Outi (1999) Sujutusta ja pyöritystä. Tutkimus byrokratian merkityksistä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastyössä. Tampere: Tampereen yliopisto.

Clarke, John & Gewirtz, Sharon & McLaughlin, Eugene (toim.) (2000) New Managerialism, New Welfare? London: Sage Publications.

Clarke, John & Newman, Janet (1997) The Managerial State. Power, Politics and Ideology in the Remaking of Social Welfare. London: Sage Publications.

Drakeford, Mark (2006) Ownership, Regulation and the Public Interest: the Case of Residential Care for Older People. Critical Social Policy, 26 (4), 932-944.

Dustin, Donna (2007) The McDonaldization of Social Work. Aldershot: Ashgate.

Eloranta, Jarkko (1996) Tilaaja-tuottajamallin miinat ja mahdollisuudet. Mietteitä kuntien palvelujen tuottamisesta. Helsinki: Kunta-alan ammattiliitto.

Eräsaari, Leena (2006) New Public Management on julkisen sektorin vääryyksien isä. Teoksessa Tuula, Helne & Markku, Laatu (toim.), Vääryyskirja. Helsinki: Kela, 87-102.

Eräsaari, Leena (2007) Millainen yhteiskunta on hyvinvointivaltion jälkeen? Teoksessa Heikki, Taimio (toim.), Talouskasvun hedelmät – kuka sai ja kuka jäi ilman? Helsinki: Työväen Sivistysliitto.

Eräsaari, Leena (2011) Sosiaalityö ja New Public Management. Talentia lehti, Sosiaalityön tutkimuksen seura 2011, 11-16.

Eskola, Jari (2001) Laadullisen tutkimuksen juhannustaiat. Laadullisen tutkimuksen analyysi vaihe vaiheelta. Teoksessa Juhani, Aaltola & Raine, Valli (toim.) Ikkunoita tutkimusmetodeihin II. Näkökulmia aloittavalle tutkijalle tutkimuksen teoreettisiin lähtökohtiin ja analyysimenetelmiin. Jyväskylä: PS-kustannus, 133-157.

Eskola, Jari & Suoranta, Juha (1998) Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Tampere: Vastapaino.

Ferguson, Iain & Woodward, Rona (2009) Radical Social Work in Practice. Making a Difference. Portland: The Policy Press.

Haapola, Leena (2012) Lähiesimiestyö tilaaja-tuottajamalliin perustuvassa organisaatiossa. Tapaustutkimus Peruspalvelukeskus Oiva -liikelaitoksesta. Tampere: Tampereen yliopisto. Lisensiaattitutkimus, Yhteiskunta- ja kulttuuritieteiden yksikkö/sosiaalityö.

Hakari, Kari (2007) Tuore Tampere – Luovasti uuteen. Tampereen kaupungin toimintamallin uudistus 2002 – Tampereen kaupungin tietotuotannon ja laadunarvioinnin A-julkaisusarjan julkaisut A 1/2007. Tampere.

Hakari, Kari (2013) Hyvinvointipalvelujen tuotanto ja konserniohjaus. Hyvinvointipalvelujen kehityssuuntia. Johtokuntakoulutus 20.2.2013. http://www.tampere.fi/material/attachments/h/6EXi234Lc/Hyvinvointipalvelujen_tuotanto_ja_konserniohjaus,_Hakari.pdf. Viitattu 18.3.2014.

Harris, John (2003) The Social Work Business. London: Routledge.

Harris, John (2005) Modernisoidut sosiaalipalvelut Isossa-Britanniassa: sosiaalityö liikeyrityksessä nimeltä McKunta. Suom. Irene Roivainen ja Noora Viiperi. Janus 13 (2), 154-171.

Hirsijärvi, Sirkka & Hurme, Helena (2011) Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Helsinki: Gaudeamus.

Hirsijärvi, Sirkka & Remes, Pirkko & Sajavaara, Paula (2000) Tutki ja kirjoita. Helsinki: Tammi.

Holstein, James A. & Gubrium, Jaber F (1995) The Active Interview. Thousand Oaks: Sage Publications.

Hood, Christopher (1991) A Public Management For All Seasons? Public Administration 69, 3-19.

Häikiö, Liisa (2007) Näennäismarkkinoiden tehokkuuden rajoitteet ja mahdollisuudet paikallishallinnon palveluissa. Tampere: Tampereen yliopisto. Akateeminen väitöskirja, taloustieteiden laitos.

Ikäheimo, Heikki (2008) Sosiaalisuus ja epäsosiaalisuus sosiaalityössä. Teoksessa Petteri, Niemi & Tuija, Kotiranta (toim.) Sosiaalialan normatiivinen perusta. Helsinki: Gaudeamus, 13-33.

Jokinen, Arja & Juhila, Kirsi (toim.) (2008) Sosiaalityö aikuisten parissa. Tampere: Vastapaino.

Jones, Chris (2001) Voices From the Front Line: State Social Workers and New Labour. British Journal of Social Work 31(4), 547-562.

Juhila, Kirsi (1993) Miten tarinasta tulee tosi? Faktuaalistamisstrategiat viranomaispuheessa. Teoksessa Arja, Jokinen & Kirsi, Juhila & Eero, Suoninen Diskurssianalyysin aakkoset. Jyväskylä: Vastapaino.

Juhila, Kirsi (2006) Sosiaalityöntekijöinä ja asiakkaina. Sosiaalityön yhteiskunnalliset tehtävät ja paikat. Tampere: Vastapaino.

Juhila, Kirsi (2009) Sosiaalityön selontekovelvollisuus. Janus (17) 4, 296-312.

Julkunen, Raija (2001) Suunnanmuutos. 1990-luvun sosiaalipoliittinen reformi Suomessa. Tampere: Vastapaino.

Julkunen, Raija (2004) Hyvinvointipalvelujen uusi politiikka. Teoksessa Lea, Henriksson & Sirpa, Wrede (toim.) Hyvinvointityön ammatit. Helsinki: Gaudeamus.

Julkunen, Raija (2006) Kuka vastaa? Hyvinvointivaltion rajat ja julkinen vastuu. Helsinki: Stakes.

Julkunen, Raija (2009) Uuden työn paradoksit. Keskusteluja 2000-luvun työprosess(e)ista. Tampere: Vastapaino.

Lehto, Juhani & Miettinen, Sari (2012) Johtamisen muutos tilaaja-tuottaja -toimintatapaan siirtyneissä kunnissa. Teoksessa Junnila, Maijaliisa & Aho, Tuomas & Fredriksson, Sami & Keskimäki, Ilmo & Lehto, Juhani & Linna, Miika & Miettinen, Sari & Tynkkynen, Liina-Kaisa (2012) Sitä saa mitä tilaa. Tilaaja-tuottaja-toimintatavan kehittyminen sosiaali- ja terveyspalveluissa. Helsinki: Raportti 42/2012, Terveyden ja hyvinvoinninlaitos, 75-88.

Kallio, Olavi & Martikainen, Juha-Pekka & Meklin, Pentti & Rajala, Tuija & Tammi, Jari (2006) Kaupungit tilaajina ja tuottajina. Kokemuksia ja näkemyksiä Jyväskylän, Tampereen ja Turun toimintamallien uudistushankkeista. Tampere: Tampereen yliopisto. Kunnallistutkimuksia.

Kananoja, Aulikki, Lähteinen, Martti & Marjamäki, Pirjo (toim.) (2011) Sosiaalityön käsikirja. Kolmas, uudistettu laitos. Helsinki: Tietosanoma.

Kantola, Anu (2002) Markkinakuri ja managerivalta. Helsinki: Pallas-sarja.

Karjalainen, Pekka & Sarvimäki, Pirjo (toim.) (2005) Sosiaalityö hyvinvointipolitiikan välineenä 2015 -toimenpideohjelma. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 13.

Karvinen-Niinikoski, Synnöve & Meltti, Tero (2003) Muutosprosesseissa ristiriitaistuva sosiaalityö. Teoksessa Mirja, Satka & Anneli, Pohjola & Marketta, Rajavaara (toim.) Sosiaalityö ja vaikuttaminen. Jyväskylä: Sophi 76.

Kiviniemi, Kari (2001) Laadullinen tutkimus prosessina. Teoksessa Juhani, Aaltola & Raine, Valli (toim.) Ikkunoita tutkimusmetodeihin II. Näkökulmia aloittavalle tutkijalle tutkimuksen teoreettisiin lähtökohtiin ja analyysimenetelmiin. Jyväskylä: PS-kustannus, 68-84.

Kivipelto, Minna (2006) Sosiaalityön kriittinen arviointi. Sosiaalityön kriittisen arvioinnin perustelut, teoriat ja menetelmät. Seinäjoki: Seinäjoen ammattikorkeakoulu.

Koivumäki, Jaakko (2005) Uusi julkisjohtaminen ja työelämän muutokset 1990-luvulla – Lähenivätkö julkisen ja yksityisen sektorin palkansaajien työelämäkokemukset? Hallinnon tutkimus 24 (3), 14-31.

Koskiaho, Briitta (2008) Hyvinvointipalvelujen tavaratalossa. Palvelutalous ja sosiaalipolitiikka Englannissa, Ruotsissa ja Suomessa. Tampere: Vastapaino.

Koski, Antti (2003) Tuloksellisuusarvioinnin ja kehittämistyön haasteet. Tuloksellisuuden Takuut -hankkeen tutkimuskuntien nykytilan analyysi. Lapin yliopiston täydennyskoulutuskeskuksen julkaisu 62.

Kuntalaki 1995/365. http://www.finlex.fi/fi/laki/smur/1995/19950365

Kuopila, A. ym. (2007). Tilaaja-tuottaja-toimintatapa - Ideasta käytäntöön. Näin me sen teimme: Jyväskylä, Oulu, Raisio ja Rovaniemi. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.

Lane, Jan-Erik (2000) New Public Management. London: Routledge.

Le Grand, Julian (2000) From Knight to Knave, from Pawn to Queen. The State, the Market and Social Services. Paper in Colloquium on Globalization, South Africa, 25.-27.2.2000.

Lehto, Juhani (2004) Uusi julkissektorin hallinta ja kilpailuttaminen sosiaali- ja terveydenhuollossa. Teoksessa Eeva, Ollila (toim.), Kilpailuttaminen sosiaali- ja terveyspolitiikan näkökulmasta. Helsinki: Stakes, 35-41.

Lipsky, Michael (1980) Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services. New York: Russel Sage Foundation.

Lloyd, Margaret (2002) Care Management. Teoksessa Robert, Adams & Lena, Dominelli & Malcom, Payne (toim.) Critical Practice in Social Work. New York: Palgrave Macmillan.

Lähdesmäki, Kirsi (2003). New public management ja julkisen sektorin uudistaminen: tutkimus tehokkuusperiaatteista, julkisesta yrittäjyydestä ja tulosvastuusta sekä niiden määrittelemistä valtion keskushallinnon reformeista Suomessa 1980-luvun lopulta 2000-luvun alkuun. Vaasa: Universitas Wasaensis.

Löf, Kaisa (2012) Sosiaalialan johtaminen lähiesimiesten näkökulmasta. Tampereen yliopisto. Yhteiskunta- ja kulttuuritieteiden yksikkö. Sosiaalityön pro gradu -tutkielma.

McDonald, Catherine (2006) Challenging Social Work. The Institutional Context of Practice. New York: Palgrave Macmillan.

Meklin, Pentti (2005) Kuntakonserni – pelkkä käsite vai tehokas palvelujen järjestäjä? Teoksessa Olavi, Kallio & Juha-Pekka, Martikainen & Pentti, Meklin & Lasse, Oulasvirta Talousjohtamisen kehityspolkuja. Tutkimus kuntien talousjohtamisesta 1996-2003. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Metteri, Anna (2004) Hyvinvointivaltion lupaukset ja kohtuuttomat tapaukset. Helsinki: Edita.

Minkkinen, Jaakko (2009) Laatutyö Tampereen kaupungin uudessa toimintamallissa. Tilaaja palvelujen laadun takaajana. Tampere: Tampereen kaupunki.

Mutka, Ulla (1998) Sosiaalityön neljäskäänne. Asiantuntijuuden mahdollisuudet vahvan hyvinvointivaltion jälkeen. Jyväskylän yliopisto SoPhi 27. Jyväskylä.

Mänttäri-Van Der Kuip (2013) Julkinen sosiaalityö markkinoistumisen armoilla? Yhteiskuntapolitiikka 78 (1), 5-19.

Nakari, Risto (1988) Henkilöstö ja esimiehet kunnallisessa työyhteisössä. Työelämän suhteiden neuvottelukunta 1987:15.

Newman, Janet (1998) Managerialism and Social Welfare. Teoksessa Gordon, Hughes & Gail, Lewis (toim.) Unsettling Welfare: The Reconstruction of Social Policy. London: Routledge.

Niemi, Petteri (2008) Priorisoinnin eettisestä perustelusta sosiaalialalla. Teoksessa Petteri, Niemi & Tuija, Kotiranta (toim.) Sosiaalialan normatiivinen perusta. Helsinki: Gaudeamus, 100-145.

Niiranen-Linkama, Päivi (2005) Sosiaalisen transformaatio sosiaalialan asiantuntijuuden diskurssissa. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.

Niiranen, Vuokko (1995) Sosiaalitoimen moniulotteinen johtajuus. Helsinki: Sosiaaliturvan keskusliitto.

Niiranen, Vuokko (2006) Reformia, rakenteita, retoriikkaa. Teoksessa Aarrevaara, Timo & Stenvall, Jari (toim.) Kriittinen ajankuva. Tampere: University Press, 60-81.

Niiranen, Vuokko (2009) Johtamisen pätevyys ja sosiaalialan johtamisen kelpoisuudet. Teoksessa Pentti, Arajärvi & Anne, Korhonen (toim.) Syrjäytymisen oikeudelliset pidäkkeet – aiheen kartoitusta. Joensuun yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja 24. Joensuu: Joensuun yliopisto, 83-95.

Niiranen, Vuokko & Seppänen-Järvelä, Riitta & Sinkkonen, Merja & Vartiainen, Pirkko (2010) Johtaminen sosiaalialalla. Helsinki: Gaudeamus.

Nyholm, Inga (2008) Keskijohto kuntamuutoksen näkijänä ja kokijana. Seutuyhteistyö muutosprosessina kuntien keskijohdon näkökulmasta. Helsinki: Suomen Kuntaliitto. ACTA-sarja.

Ojala, Ilpo (2003) Managerialismi ja oppilaitosjohtaminen. Vaasa: Vaasan yliopisto.

Oulasvirta, Lasse (2005) Budjetoinnin muutostuulia. Teoksessa Olavi, Kallio, Juha-Pekka, Martikainen, Pentti, Meklin & Lasse, Oulasvirta (2005) Talousjohtamisen kehityspolkuja. Tutkimus kuntien talousjohtamisesta 1996–2003. KuntaSuomi 2004 -tutkimuksia nro 53. Acta nro 175. Helsinki: Suomen Kuntaliitto, 23-41.

Parton, Nigel (1996) Social Theory, Social Change and Social Work. London: Routledge.

Patomäki, Heikki (2005) Yliopisto oyj. Tulosjohtamisen ongelmat – ja vaihtoehto. Helsinki: Gaudeamus.

Patomäki, Heikki (2007) Uusliberalismi Suomessa. Lyhyt historia ja tulevaisuuden vaihtoehdot. Helsinki: WSOY.

Payne, Malcolm & Askeland, Gurid Aga (2008) Globalization and International Social Work: Postmodern Change and Challenge. Hampshire: Ashgate

Pekkarinen, Elina (2010) Sosiaalialan arvojohtajat ja muutoksen managerit. Laadullinen katsaus sosiaalialan johtamisen tutkimuksesta. THL Avauksia 7/2010. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.

Peltorinne, Johanna (2009) Muutoksen voima. Tampereen kaupungin sosiaalitoimen henkilöstön näkemyksiä tilaaja-tuottajamallista ja muutoksesta. Tampereen yliopisto, Porin yksikkö. Pro gradu - tutkielma

Pollitt, Christopher (1990) Managerialism and the Public Service: The Anglo-American Experience. Oxford: Basil Blackwell.

Pollitt, Christopher & Bouckaert, Geert (2004) Public Management Reform. A Comparative Analysis, 2. uudistettu painos. Oxford: Oxford University Press.

Pyykkönen, Miikka (2010) Yhteisöistä yrityksiksi? Sosiaalinen yritys ja muuttuva kolmas sektori. Teoksessa Jani, Kaisto & Miikka, Pyykkönen (toim.) Hallintavalta. Sosiaalisen, politiikan ja talouden kysymyksiä. Helsinki: Gaudeamus, 119-142.

Raitakari, Suvi & Saario, Sirpa (2008) Vaikuttavuuden osoittamisen vaatimukset mielenterveys- ja päihdekuntoutuksessa. Teoksessa Arja, Jokinen & Kirsi, Juhila (toim.) Sosiaalityö aikuisten parissa. Tampere: Vastapaino, 196-223.

Rajavaara, Marketta (1993) Markkinaohjautuvuus sosiaalityön haasteena. Teoksessa Karvinen, Synnöve (toim.) Sosiaalityön eettiset jännitteet. Sosiaalityön vuosikirja 1993, Sosiaalityöntekijäinliitto r.y. Helsinki: Painatuskeskus.

Rajavaara, Marketta (2007) Vaikuttavuusyhteiskunta. Sosiaalisten olojen arvostelusta vaikutusten todentamiseen. Vammala: Vammalan kirjapaino.

Raunio, Kyösti (2000) Sosiaalityö murroksessa. Helsinki: Gaudeamus.

Raunio, Kyösti (2002) Managerialismi – haaste sosiaalityön autonomiselle asiantuntijuudelle. Yhteiskuntapolitiikka 67 (6), 600-603.

Raunio, Kyösti (2009) Olennainen sosiaalityössä, 2. uudistettu laitos. Helsinki: Gaudeamus.

Reikko, Kai & Salonen, Kari & Uusitalo, Ilkka (2010) Puun ja kuoren välissä. Lähijohtajuus sosiaali- ja terveysalalla. Turun ammattikorkeakoulun tutkimuksia 31. Turku: Turun ammattikorkeakoulu.

Ritzer, George (2008) The McDonaldization of Society 5. London: Sage Publications.

Rostila, Ilmari (2001) Tavoitelähtöinen sosiaalityö. Voimavarakeskeisen ongelmanratkaisun perusteet. Jyväskylä: Sophi.

Saario, Sirpa (2005) Mielenterveystoimiston hallinnan tekniikat työntekijöiden toimintatapojen määrittäjinä. Genealoginen näkökulma. Tampereen yliopisto. Sosiaalipolitiikan ja sosiaalityön laitos.

Salminen, Ari (2004) Julkisen toiminnan johtaminen: hallintotieteen perusteet. Helsinki: Edita.

Salminen, Mirva (2001) Laatu ja sen arviointi sosiaalialan työssä. Teoksessa Eija, Keränen, Pasi, Nissinen, Tuula, Saarnio & Mirva, Salminen Sosiaalialan työn uudet ulottuvuudet. Helsinki: Tammi.

Satka, Mirja (2009) Varhainen puuttuminen, moraalinen käänne ja sosiaalisen asiantuntijat. Yhteiskuntapolitiikka 74 (1), 17-32.

Satka, Mirja (2011) Kvalitatiivinen arviointi ja sosiaalipalvelutyön vaikuttavuuden osoittaminen. Talentia-lehti, Sosiaalityön tutkimuksen seura 2011, 4-10.

Selin-Kivenvuori (2012) Sosiaalityöntekijät kunnan palvelurakenteen murroksessa. Gerontologista sosiaalityötä tekevien kokemuksia tilaaja-tuottajamallista. Tampereen yliopisto. Yhteiskunta- ja kulttuuritieteiden yksikkö. Sosiaalityön pro gradu -tutkielma

Siltala, Juha (2007) Työelämän huonontumisen lyhyt historia. Muutokset hyvinvointivaltioiden ajasta globaaliin hyperkilpailuun, uudistettu painos. Keuruu: Otava.

Sinkkonen-Tolppi, M. & Niiranen, V. (2006) Osaaminen ja tuloksellisuus sosiaalipalveluiden johtamisessa. Voimavarojen johtaminen ja tuloksellisuushaasteet kuntien sosiaalitoimessa. Kuopion yliopisto. Osaatko-Kartuke hankkeen julkaisuja 7.

Sipilä, Anita (2011) Sosiaalityön asiantuntijuuden ulottovuudet – Tiedot, taidot ja etiikka työntekijöiden näkökulmasta kunnallisessa sosiaalityössä. Dissertations in Social Sciences and Business Studies No 28. Itä-Suomen yliopisto. Kuopio: Yhteiskuntatieteiden ja kauppatieteiden tiedekunta.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2009) Johtamisella laatua ja työhyvinvointia sosiaalialalle. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2009:17. http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=39503&name=DLFE-10778.pdf. Viitattu 17.3.2014.

Sosiaaliportti. Lastensuojelun käsikirja. Viitattu 29.1.2014. http://www.sosiaaliportti.fi/fi-FI/lastensuojelunkasikirja/tyoprosessi/sijaishuolto/.

Stenvall, Jari, Airaksinen, Jenni (2009). Manse mallillaan - Tampereen mallin arviointi ja palveluinnovaatiot. Suomen Kuntaliitto. Helsinki. Kuntatalon paino.

Stepney, Paul (2009) English social work at the crossroads: A critical view. Australian Social Work 62 (1), 10-27.

Sutinen, Riikka (2009) Modernin eheydestä postmoderniin rikkonaisuuteen. Yhteiskunnan muutos sosiaalityön ammattilaisten tulkitsemana. Rovaniemi: Lapin yliopiston yhteiskuntatieteellisiä julkaisuja C. Työpapereita 50.

Talentia. Ammattieettiset ohjeet: Arki, arvot, elämä, etiikka (2012). http://www.talentia.fi/files/558/Etiikkaopas_2012.pdf. Viitattu 17.3.2014.

Tampereen kaupunki. Avopalvelujen organisaatio 15.1.2014. http://www.tampere.fi/material/attachments/a/65oZqblOp/Avopalvelut_organisaatio.pdf. Viitattu 17.3.2014.

Torppa, Erkki (2002) Sosiaalihuollon ammattijohtajien näkemyksiä johtamisesta. Teoksessa Arja, Jokinen-Virta (toim.) Kuka johtaa sosiaalihuoltoa 2000-luvulla? Helsinki: Huoltaja-säätiö, Otava, 55-60.

Torppa-Saarinen, Eeva (2009) Tuotteistaminen tuotannon johtamisen ja kehittämisen näkökulmasta. Tampereen kaupunki, Tietotuotanto ja laadunarviointi C 2/2009. Tampere.

Tsui, Ming-Sum & Cheung, Fernando C.H. (2004) Gone With the Wind: The Impacts of Managerialism on Human Services. British Journal of Social Work 34 (3), 437-442.

Tsui, Ming-Sum & Cheung, Fernando C.H. (2009) Social Work Administration Revisited. Journal of Social Work 9 (2), 148-157.

Tuomi, Jouni & Sarajärvi, Anneli (2003) Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Helsinki: Tammi.

Tuomi, Jouni (2008) Tutki ja lue. Johdatus tieteellisen tekstin ymmärtämiseen. Helsinki: Tammi.

Vabø, Mia (2005) Henkilökohtaisesta luottamuksesta sopimuskontrolliin. Janus 13 (2), 172-178.

Vartola, Juha (2004) Näkökulmia byrokratiaan. Tampere: Tampereen yliopistopaino.

Webb, Stephen A. (2006) Social Work in a Risk Society. Social and Political Perspectives. New York: Palgrave Macmillan.

Viitanen, Elina & Kokkinen, Lauri & Konu, Anne & Simonen, Outi & Virtanen V., Juha & Lehto, Juhani (2007) Johtajana sosiaali- ja terveydenhuollossa. Vammala: Vammalan kirjapaino.

Välimaa, Outi (2008) Kunnallisen aikuissosiaalityön rajat ja ammattietiikka pitkäaikaistyöttömien kohtaamisissa, teoksessa Jokinen, Arja & Juhila, Kirsi (toim.) Sosiaalityö aikuisten parissa, 175-195. Tampere: Vastapaino.

LIITTEET

LIITE 1

Haastattelupyyntö

Olen tekemässä pro gradu-tutkielmaa Tampereen yliopiston Sosiaalityön tutkimuksen laitokselle aiheesta: ”miten tilaaja-tuottaja-malli on vaikuttanut johtavien sosiaalityöntekijöiden työhön?” Tarkoituksenani on kerätä aineisto haastattelemalla jokaisen Tampereen kaupungin kuuden alueellisen sosiaaliaseman (Hatanpää, Hervanta, Kaukajärvi, Linnainmaa, Tammela, Läntinen sosiaaliasema) johtavaa sosiaalityöntekijää. Yksittäisten haastattelujen kesto olisi noin tunti, ja suorittaisin ne sosiaaliasemilla heti tutkimusluvan saatuani huhtikuun aikana.

Haastatteluista olen suunnitellut puolistrukturoituja, mikä tässä tapauksessa tarkoittaa, että minulla on käytössä valmiiksi laadittuja kysymyksiä, mutta en lähetä ennakkon lomaketta, johon teidän tulisi vastata. Ajatuksena on, että haastattelut ovat keskustelunomaisia ja haastateltavat pääsevät mahdollisimman vapaasti esittämään ajatuksiaan. Siksi kysymykset eivät ole tiukasti sidottu ennalta laadittuun runkoon, vaan elävät haastattelun mukana. Tästä menetelmästä käytetään myös nimitystä aktiivihaastattelu. Luonnollisesti aineiston analysointivaiheessa poistan tunnistetiedot, eli haastateltavien anonymiteetti on taattu.

Yliopistolla tutkimustani ohjaa YTT Prof. Kirsi Juhila. Olen myös ollut yhteydessä Tampereen kaupungin vs. sosiaalipalvelupäällikkö Xxxxx Xxxxxx:een tutkimuslupa-asioita selvittäessäni.

Ystävällisin terveisin,

Lauri Nieminen

lauri.t.nieminen@uta.fi, Puh. 050-5225295

LIITE 2

HAASTATTELUTEEMAT

Taustakysymykset:

1. Koulutus

2. Onko teillä sosiaalityön ammatillinen pätevyys?

3. Työkokemuksenne esimiestehtävistä?

4. Mikä on ollut keskeinen motiivinne hakeutua esimiestehtäviin?

Teemat:

1. Lähijohtaminen

- Tärkeimmät osa-alueet

- Muutokset

2. Rakenneuudistus

- Saitteko mielestänne etukäteistietoa uudistuksista?

- Oma rooli sopimusjärjestelmässä

- Ovatko tilaaja ja tuottaja mielestänne tasavertaisessa asemassa?

- Käytännön sosiaalityön ja sen kehitystarpeiden huomioiminen uudistuksen suunittelu- ja toteutusvaiheessa

- Käytännön vaikutukset omaan työhön, miten koette ne?

- Oliko uudistus mielestänne tarpeellinen?

- Rakenneuudistuksesta seuranneet muutokset:

  - palvelutuotannon näkökulmasta
  - asiakkaiden näkökulmasta
  - henkilöstön työn ja työtyytyväisyyden näkökulmasta

3. Retorisen tason muutokset

- Onko työssä käytettävässä kielessä tapahtunut muutoksia?

4. Tuloksellisuusvaatimukset

- Kohdistuuko työhön tuloksellisuusvaatimuksia? Ovatko ne erilaisia kuin ennen toimintamallin uudistusta? Kuinka hyvin pystytte vastaamaan näihin vaatimuksiin?

5. Vaikutusmahdollisuudet omaan työhön

- Oman toimiston sisällä / koko organisaation tasolla tehtäviin päätöksiin

6. Ristiriidat (NPM / sos.työ: toiminnan perusperiaatteet suoraan liike-elämästä vs. sosiaalipoliittiset arvot; oikeudenmukaisuus, toimeentulon turvaaminen)

- Onko rakenneuudistuksesta seurannut sellaisia muutoksia työnkuvassanne, jotka koette olevan ristiriidassa sosiaalityön etiikan ja hyvien käytäntöjen kanssa?

- Sosiaalityöntekijöiden aseman ja tehtävien muuttuminen (perinteiset arvolähtököhdat vs. markkinaohjautuvuus)

- Mitä mieltä olette siitä ajatuksesta, että sosiaalityön palveluita uudistettaessa ja kehitettäessä tarvittaisiin kustannustehokkuutta ja ennakoitavuutta korostavan New Public Management-puheen sijaan enemmän sosiaalityön ammatilliseen etiikkaan liittyvää asiakkaiden tukea ja oikeuksia painottavaa vastapuhetta?

7. Tilaaja-tuottaja-mallin vahvuudet

8. tilaaja-tuottaja-mallin heikkoudet

9. Mahdollisuudet/ uhat tulevaisuudessa.

- Mitä edellä kuvaamanne tulevaisuuden muutokset edellyttävät mielestänne sosiaalityön lähijohdolta?