

# ALUEELLISEN VERKOSTOITUMISEN HAASTE

## EHKÄISEVÄ SOSIAALIPOLITIIKKA LÄÄNIEN JA KUNTIEN YHTEISTYÖSSÄ VUOSINA 1998–1999

MARJA PAJUKOSKI

Artikkelissa tarkastellaan vuosina 1998–1999 toteutettua kuntien ja läänien välistä ehkäisevän sosiaalipolitiikan verkostoitusprosessia ex post -asetelmassa. Arviointi perustuu Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskuksen vuonna 1999 järjestämien kahden arviointiseminaarin aineistoihin, läänien muistioihin ja vuorovaihtusprosessin kuluessa saatuun informaatioon.

Arviointi keskittyy verkostoitumisen prosessiin. Evaluoinnin perustana käytetään Petri Uusikylän (1999) verkostoitumissyklin eri vaiheita (kuviot 1). Syklin valinta evaluoinnin perustaksi pohjautuu oletukseen läänien roolista verkoston ohjaajana. Käsittely painottuu läänien rooliin kuntiin suuntautuvan ohjauksen toteuttajana. Artikkelissa ei käsitellä verkostoitumisen tuloksena syntyneen ehkäisevän sosiaali- ja terveyspolitiikan verkostolehden Estin<sup>1</sup> perustamiseen liittyntä prosessia.

### 1990-LUVUN MUUTOKSET JULKISHALLINNOSSA

Verkostotyöskentely alkoi lähes samaan aikaan lääninhallinnon uudistuksen kanssa syksyllä 1997. Uudistus oli osa Aluehallinto 2000 -hanketta. Lääniuudistuksen lisäksi siihen kuuluivat alueellisten työvoima- ja elinkeinokeskusten (TE-keskukset) perustaminen, maakuntapohjaiseen aluejakoon siirtyminen (maakuntajakolaki 1159/1997; Vnp maakunnista 147/1998) ja kih-

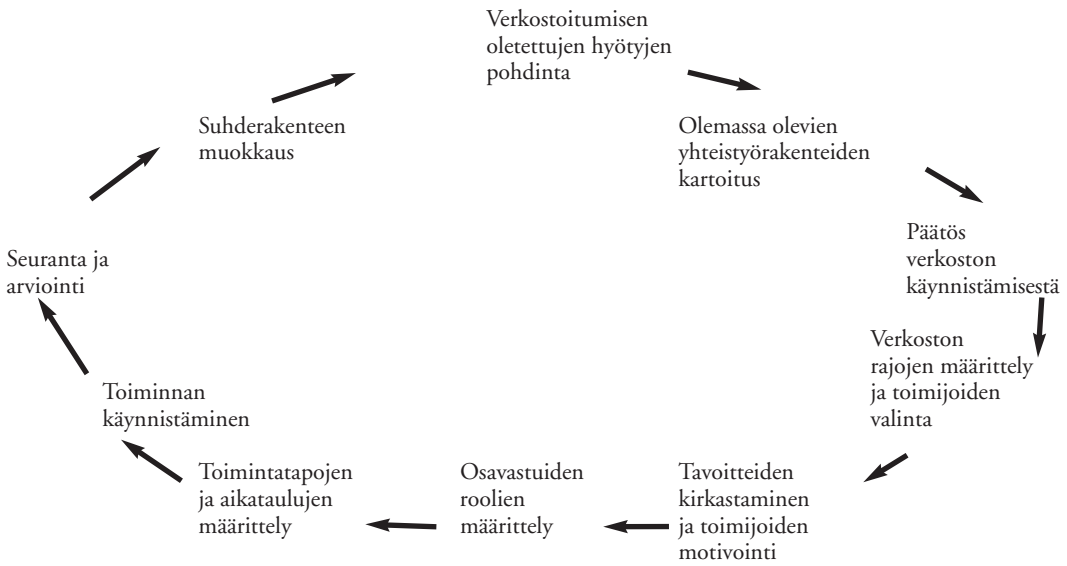
lakuntapohjaiseen aluejakoon siirtyminen vuoden 1996 lopulla (Hoikka 2000). Aluetason ympäristöviranomaiset oli koottu alueellisiin ympäristökeskuksiin maaliskuussa 1995 (Haveri 1997). Läänien osalta siirtymävaihe jatkuu vuoden 2001 loppuun saakka, mistä johtuen esimerkiksi henkilöstöä ei ole voitu sanoa irti tai siirtää toiseen toimipisteeseen. Lääninhallitusten henkilöstön kokonaismäärä on kuitenkin vähentynyt vuodesta 1993 vuoteen 2000 1 919 henkilöstä 1 140 henkilöön. (Uudistuva lääninhallinto, 1996; Helsingin Sanomat 2.4.2000.)

Sektorikohtainen ohjausjärjestelmä muodostuu poliittis-hallinnollisesta päätöksentekojärjestelmästä, toimintanormeista ja toimintaa kuvaavista tietojärjestelmistä (Ryynänen 1986). Läänien ohjaus kuuluu sekä läänien yleishallintoa johtavalle ja valvovalle sisäasiainministeriölle että niille ministeriöille, joiden hallinnonalan tehtäviä läänit erityisviranomaisena hoitavat (lääninhallitusL 2–3§). Ohjauksen keskeisin väline on sosiaali- ja terveysministeriön ja läänien välillä vuosittain tehtävä tulossopimus. Sopimuksen toteutumista arvioidaan vuosittain järjestettävillä aluehallinnon päivillä sekä lääneille ja ministeriölle yhteisissä työpalaverissa.

Ehkäisevä sosiaalipolitiikka on ollut hallinnonalan erityisenä strategisena painoalueena vasta informaatio-ohjauksen kaudella. Ohjausjärjestelmä sisältää suunnittelu-, valmistelu-, päätöksenteko-, toiminta- ja valvontajärjestelmät (Ryynänen 1986). Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan toiminnan tavoitteita ohjaava asiakirja on ministeriön strategia, jonka painoalueena ehkäisevä sosiaali- ja terveyspolitiikka on ollut vuodesta 1995 (Sosiaaliturvan..., 1995; Ehkäisevän..., 1997). Kunnallisen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä valtioneuvoston vuosit-

<sup>1</sup>Vuosina 1999 ja 2000 ilmestyi kumpanakin vuonna kaksi numeroa. Lehden toimittamisesta vastaa Etelä-Suomen lääninhallitus. Päätoimittajuus kiertää lääneissä ja tullee vuonna 2001 siirtymään Länsi-Suomen lääninhallitukselle.

Kuvio 1. Verkostoitumisprosessin vaiheet



tain antamaan valtakunnalliseen suunnitelmaan (VALSU) ja edelleen sen sijaan tulleeeseen sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelmaan (TATO) ehkäisevä sosiaalipolitiikka on sisältynyt vuodesta 1993.

1990-lukua on leimannut keskustelu kuntien ja valtion suhteen muuttumisesta ja samalla hyvinvointia koskevan vastuunjaon muutoksesta. Kansallisvaltion vallankäytön mahdollisuuksien supistuminen johtuu vallan siirtymisestä yhtäältä ylikansallisille (vrt. EU), toisaalta alueellisille ja paikallisille elimille (Vartiainen 1997). Valtion roolin heikkeneminen on merkinnyt kunnallisen itsehallinnon lisääntymistä, samalla kun kunnilla on aikaisempaa suurempi vastuu hyvinvointipalvelujen tuottamisesta. Vuonna 1993 toteutettu valtionosuusjärjestelmän muutos käsitti myös ohjauksjärjestelmän muutoksen. Aikaisempi normiohjaus muuttui informaatio-ohjaukseksi ja koski sekä läänien ja keskushallinnon suhdetta että läänien ja kuntien välistä suhdetta. Muutos vähensi lääninhallitusten kuntia koskevia tehtäviä. Samalla se vaikutti läänien mahdollisuuksiin seurata kunnissa tapahtuvaa kehitystä (Uudistuva lääninhallinto, 1996).

1990-luvun lama vaikutti sekä läänien että kuntien taloudellisiin ja henkilöstöresursseihin. Palvelujen vähentäminen näyttäisi kohdentuneen erityisesti ehkäiseviin palveluihin (Marjamäki 1994). Sekä julkinen sosiaalipoliittinen keskustelu että sosiaalisektorin sisäinen keskustelu käytiin

kuitenkin peruspalvelujen määrittelyn ja turvaamisen ympärillä (esim. Engfelt 1994; Niemelä & al. 1994). Ehkäiseviä palveluita koskeneita huolestuneita puheenvuoroja ei käyty ehkäisevien sosiaalipalvelujen, vaan lähinnä eräiden terveydenhuollon seulontatutkimusten lakkauttamisesta tai vähentämisestä.

Huolimatta ehkäisevän sosiaali- (ja terveys)politiikan poliittis-hallinnollisen painoarvon kasvusta 1990-luvulla edellä esitetty keskustelu heijastelee sosiaalipolitiikasta käytyä poliittista keskustelua. 1980-luvun lopulla ja 1990-luvun alussa tehtyjen tukijärjestelmien yksinkertaistamispyrkimysten jälkeen keskustelu on painottunut työhön kannustamiseen ja aktivointiin vähimmäisturvan menojen pienentämiseksi. (Heikkilä & Forma & Keskitalo 2000.) Työhön kannustaminen ja syrjäytymisen ehkäisy ovat olleet myös sosiaali- ja terveyspalveluista käytävän keskustelun taustalla olevia strategisia linjauksia. Ehkäisevä sosiaalipolitiikka on poliittisessa puheessa muuttunut yhä enemmän syrjäytymisen ehkäisyksi.

#### TAVOITELTU MUUTOS

Verkostoitumisen liikkeelle lähtö tapahtui samaan aikaan ministeriön strategian tarkentumisen kanssa ministeriön ja läänien välisissä työkokouksissa syksyllä 1997. Käynnistämistä edel-

sivät ministeriön, Stakesin ja ehkäisevän sosiaalipolitiikan koordinoinnista lääneissä vastanneen Etelä-Suomen lääninhallituksen väliset keskustelut. Prosessi ei kokousten perusteella kuitenkaan lähtenyt liikkeelle, mistä johtuen Stakes käynnisti asiaa koskevat läänikohtaiset kokoukset vuonna 1998.

Läänien rooli verkostoissa oli keskushallinnon suunnasta avoin. Tavoitteena olivat tässä vaiheessa ehkäisevän sosiaalipolitiikan pilottiprojektin kokemusten hyödyntäminen ja kunnissa alkaneen kehitysprosessin jatkaminen (Pajukoski 1998). Ministeriön strategiaan liittyvänä tavoitteena olivat ehkäisevän sosiaalipolitiikan aseman vahvistaminen lääneissä ja kunnissa sekä läänien ja kuntien välisen yhteistyön käynnistämisen tukeminen ehkäisevän sosiaalipolitiikan alueella.

Verkostoitumisen ideaa tuki tutkimustieto, jonka mukaan verkostomainen toimeenpanomalli soveltuu erityisen hyvin ennalta ehkäisevään työhön. Preventiivisissä kontakteissa viranomaiset hyötyvät suuresta määrästä informaatiota ja voivat puuttua asioiden kulkuun jo ennen ongelmien kärjistymistä. Ehkäisevässä työssä verkostoista koettu hyöty on suurempi kuin korjaavassa työssä. (Uusikylä 1996 & 1999.) Ehkäisevän sosiaalipolitiikan pilottiprojektissa saadut kokemukset yhteistyön, tiimien ja verkostojen merkityksestä ehkäisevän sosiaalipolitiikan toteutuksessa olivat yhteneviä tutkimustulosten kanssa (Pajukoski 1998).

Ohjauksjärjestelmän muutoksesta johtuen keskushallinnolta puuttui valtuudet velvoittaa läänit ja pilottikunta verkostojen perustamiseen. Kyse oli idean tai ajatuksen esittelystä ja esillä pitämisestä ja mahdollisesti käynnistyvän prosessin tukemisesta. Kuntien ja läänien päätettäväksi jäi, edetäänkö asiassa ja jos edetään, niin miten. Verkosto voidaan käsittää metaforisena, jolloin sillä tarkoitetaan yleensä hajautettuja, monimutkaisia, usean toimijan ei-hierarkkisia sosiaalisia järjestelmiä. Niitä voidaan pitää myös organisoitumismuotoina. (Sandberg 1994.) Uusikylän (1999) mukaan verkosto voidaan käsittää sosiaalisena suhderakenteena, jolla on selkeä asema yksilöiden tai organisaatioiden toimintaa selittämissä malleissa. Verkostojen muoto ja asema suhteessa lääneihin ja kuntiin olivat keskushallinnon suunnasta avoinna. Verkostoista toivottiin lisäresursseja olemassa olevien organisaatioiden ja rakenteiden heikkoon tunnistus- ja toimintakykyyn ehkäisevän sosiaalipolitiikan alueella.

Läänikohtaisissa verkostokokouksissa erityisesti kunnat korostivat sosiaali- ja terveydenhuollon yhteisen verkostoitumisen tarpeellisuutta. Läänit esittivät epäilyjä yksittäisen projektin ympärille perustettavien verkostojen suhteen. Tässä vaiheessa todettiin myös, että pilottiprojektissa mukana olleita kuntia ei ollut kaikissa lääneissä riittävästi toimivan verkoston muodostumiseen. Näkemysten pohjalta verkostojen substanssia laajennettiin terveydenhuoltoon. Samalla prosessin tavoitteeksi asetettiin ylipäätään ehkäisevän sosiaali- ja terveyspolitiikan asiantuntijuuden koaminen läänin alueella.

Työprosessin perusteella vuodelle 1999 kirjatut keskushallinnon tavoitteet olivat seuraavat:

- läänien ja kuntien terveyttä ja hyvinvointia koskevan asiantuntemuksen vahvistaminen ja sen paikallisen kehittämisen tukeminen
- keskustelun käynnistäminen ehkäisevän politiikan syrjäytymisen ehkäisyä koskevista mahdollisuuksista
- kehitettyjen toimintamallien ja työskentelytapojen välittäminen ja
- hyvinvointia ja terveyttä edistävän ja syrjäytymistä estävän politiikan sisältöjen, prosessien ja niiden toteutumisen ehtoja koskevan tiedon lisääminen.

#### VERKOSTOITUMISPROSESSIN VAIHEET

Moniammatillisten viranomaisverkostojen muodostaminen voidaan nähdä syklisenä prosessina, jossa lähtökohtatilanne perustuu verkostoitumisen tarpeen ja soveltuvuuden määrittelyyn (Uusikylä 1999). Hyötyjen pohdinnan jälkeen seuraavia vaiheita ovat olemassa olevien yhteistyöraakenteiden kartoitus, päätös verkoston käynnistämisestä, verkoston rajojen ja toimijoiden määrittely, tavoitteiden kirkastaminen ja toimijoiden motivointi, osavastuiden roolien määrittely, toimintatapojen ja aikataulujen määrittely, toiminnan käynnistäminen, seuranta ja arviointi ja suhderakenteen muokkaus (kuvio 1). Seuraavassa esitettävä arvio tarkastelee eri vaiheita vain siltä osin, kuin ne nousivat esille verkostoitumisprosessissa.

#### ONKO VERKOSTOISTA HYÖTYÄ?

Verkostoitumisen hyödyllisyys oli prosessin aikana esillä olleista kysymyksistä keskeisin, ja sitä

pohdittiin eri yhteyksissä. Epäilyjä hyödyllisyydestä esitettiin erityisesti läänien taholta. Verkostoyhteistyön hyödyllisyyden kokemukseen vaikuttavat yksilöpsykologiset, ryhmä- tai vuorovaikutustilanteesta johtuvat sekä rakenteelliset, historialliset ja kulttuuriset yhteistyön edellytyksiä luovat tekijät. Hyödyllisyyden kokemus on sidoksissa yhteiseen toimintakulttuuriin. Hyödyllisimmiksi koetaan kontaktit, joissa osapuolet ovat asiasisällöstä samaa mieltä. Yhteinen toimintakulttuuri selittää sekä samanmielisyyttä että samanlaisia ongelmanratkaisumalleja. (Uusikylä 1999.)

Hyödyllisyyden kokemus on sitä suurempi, mitä yhtenäisempiä toimintakulttuurit ovat. Suhteiden vastavuoroisuus, suorien yhteyksien määrä ja työ- tai virkasuhteen kesto yhtenäistävät toimintakulttuureja. Yhteys hyödyllisyyden kokemukseen ei ole välitön, vaan syntyy niiden toimintakulttuuriin heijastuvien vaikutusten kautta. Mitä useammin toimijat ovat vuorovaikutuksessa keskenään, sitä enemmän heidän näkemysensä ovat yhteneviä. Näkemysten ohella vuorovaikutuksen määrä samankaltaistaa käyttäytymistä. (Uusikylä 1999.)

Verkostoprosessin kokemusten mukaan työ- tai virkasuhteen pituudella ei ollut yhteyttä hyödyllisyyden kokemukseen. Innostuneita ja sitoutuneita oli sekä pitkään kunnissa tai lääneissä työskennelleissä että äskettäin työnsä aloittaneissa. Ehkäisevän sosiaalipolitiikan ja verkostoitumisen tärkeys oli jollekin avautunut pitkän työkokemuksen kautta, toiselle ne näyttäytyivät tärkeinä vasta-alkajan uudenlaisen työorientaation kautta.

Virka- tai työsuhteen pituuden sijaan kysymys hyödyllisyydestä näyttöäytyi ehkäisevää sosiaalipolitiikkaa koskevan ammatillisen osaamisen kysymyksenä. Kuntien edustajat olivat pilottiprojektissa mukana olleina erikoistuneet ehkäisevän sosiaalipolitiikan sisällön asiantuntijoiksi. Sosiaalihuollon ja -politiikan ohjaus on historiallisesti painottunut korjaavien toimintojen ohjaukseen ja valvontaan. Osa kunnista esitti epäilyjä läänien asiantuntemuksesta viittaamalla läänien historialliseen rooliin hallintoviranomaisena.

Kuntien verkostoyhteistyön hyödyllisyyden epäilyjen taustalla oli myös läänien käytettävissä olevien resurssien vähäisyys. Verkostoituminen annettiin lääneissä yhden tai kahden henkilön vastuulle riippumatta potentiaalisten kuntajäsenten määrästä. Kun yhtä tai kahta lääniedustajaa kohden oli enimmillään lähes 70 kuntaedustajaa,

epäilyä voitaneen pitää ymmärrettävänä. Läänit epäilivät erityisesti muiden kuin pilottiprojektissa mukana olleiden kuntien halukkuutta ylipäättään kehittämiseen tai verkostoitumiseen.

Verkostoitumista vaikeuttaneita seikkoja olivat ehkäisevää sosiaalipolitiikkaa koskevien tietovarantojen niukkuus ja käsitteeseen liittynyt kriittinen keskustelu (Pajukoski 1998; Rauhala 1998), joihin vedottiin verkostoitumisen esteenä. Pilottikuntien ja läänien väliset kontaktit ehkäisevän sosiaalipolitiikan alueella osoittautuivat verkostoprosessin alussa vähäisiksi. Vaikka useissa lääneissä oli joko kerätty ehkäisevän sosiaali- ja terveyspolitiikan projektien hankerekisteri tai sen kokonainen oli vireillä, pilottiprojektissa mukana olleiden kuntien esittelemät projektit, työmuodot tai toimintamallit eivät yleensä olleet (asianomaisenaan) läänin tiedossa. Yhteisen tiedon puute vaikeutti yhteisen käsityksen muodostamista verkostotyöskentelyn sisällöstä ja samalla sen tarpeellisuudesta tai hyödyistä. Alueellisille verkostoille yhteisesti järjestetyissä seminaareissa kuntien esittelemät hankkeet herättivät suurta kiinnostusta ja saivat osakseen kiitosta sekä läänien että muiden kuntien edustajilta. Informaation ja tapaamiskertojen määrä vähensi epäilyjä verkostojen hyödyllisyydestä.

Yhteisten piirteiden ohella verkostoprosessissa näyttäytyivät alueellisten toimintakulttuurien erot. Sekä verkostoituminen että ehkäisevä sosiaalipolitiikka edellyttävät kehittämistyötä, johon läänit suhtautuivat hyvin eri tavoin. Kehittämisen perustana on yleensä organisaation toimintaympäristössä tapahtuva muutos. Muutoksiin reagoidaan kahdella tapaa: myötäilemällä tai välttämällä. Välttämässä toimitaan aikaisemmin omaksutuilla tavoilla muutoksesta välittämättä. Myötäilemisessä muutoksen aiheuttama epävarmuus on hyväksytty ja siihen pyritään vastaamaan. (Seppänen-Järvelä 1999.)

Myötäileminen ja välttäminen kuvaavat hyvin läänien suhtautumista verkostoitumiseen. Kun isoimmassa lääneissä kehittäminen oli ollut arkipäivää jo pitkään, pienemmissä lääneissä kehittämistyö nähtiin normaalitoimintaan kuulumattomana osa-alueena, johon keskushallinnon tuli osoittaa erilliset resurssit. Kehittämiskokemusta omaavissa lääneissä verkosto nähtiin mahdollisuutena reagoida 1990-luvun muutoksiin. Välttämiseen pyrkineissä lääneissä verkosto ”selitettiin” tarpeettomaksi vetoamalla keskushallinnon taloudellisesti resurssioimiin valtakunnallisiin

hankkeisiin ja niiden kautta syntyviin verkostoihin.

Epäilyksistä huolimatta yhteisesti hyväksytyiksi hyödyiksi muodostuivat prosessin kuluessa eri tilanteissa toistuvasti esille tuodut

- sektorirajojen ylittäminen
- informaation, kokemusten ja hyvien työkäytäntöjen vaihtamismahdollisuus
- ammatillisen osaamisen lisääntyminen ja
- oman työn arvioinnin mahdollistuminen.

#### RAKENTEET JA TOIMIJAT ALUEELLISISSA VERKOSTOISSA

Kun yksimielisyyteen verkostoitumisen hyödyllisyydestä on päästy, suunnitelmallinen verkostoitumisprosessin aloitus sisältää olemassa olevien yhteistyörakenteiden kartoituksen. Kartoituksen avulla voidaan paljastaa verkoston rakenteelliset aukot, antaa perusta verkoston rajojen määrittelylle ja mukaan tulevien toimijoiden valinnalle (Uusikylä 1999). Keskushallinnon suunnasta korostettiin verkostoitumista alueellisten tarpeiden ja resurssien pohjalta. Tämä ei poistanut lähinnä läänien kritiikkiä siitä, että verkoston idea nähtiin keskushallinnon taholta tulevana ohjauksena. Kritiikistä huolimatta rakenteiden, rajojen, toimijoiden ja toimintamallien määrittelyn odotettiin tapahtuvan keskushallinnon taholta. Niinpä rakenteiden kartoitus ei sisällynyt arvioitavana oleviin alueellisiin prosesseihin. Yhteistyörakenteet otettiin annettuina.

Keitä potentiaaliset kuntien edustajat sitten olivat? Kuntien verkostoissa oli ministeriön pilottiprojektin päättyessä varovaisestikin arvioiden noin 600 eri tahoja edustavaa ehkäisevän sosiaalipolitiikan asiantuntijaa. Projektin ympärillä oli muodostunut sekä organisatorisia että metaforisia verkostoja. Organisatorisia verkostoja olivat kunnissa (16) ja valtakunnallisissa projektissa asetetut projektin tai siihen sisältyneiden osaprojektien (95) johto-, projekti- ja idearyhmät. Metaforisia verkostoja oli muodostunut sekä kuntien välillä projektissa mukana olleiden ammattiryhmien (esim. kunnanjohtajat, sosiaali- ja lastensuojelutyöntekijät), luottamushenkilöiden (esim. kunnanhallitusten ja -valtuustojen puheenjohtajat, sosiaali- ja perusturvalautakuntien jäsenet) ja virkamiesten (esim. sosiaali-, opetus- ja nuorisosektori) kesken että kuntaorganisaation ulkopuolella järjestöjen (nuoriso- ja lastensuojelu)

tai valtion paikallisviranomaisien (työvoimaviranomaiset, poliisi) edustajista.

Verkosto käsitettiin aluksi läänin ja pilottiprojektissa mukana olleiden kuntien verkostona. Prosessin kuluessa lääneissä syntyi alueellisia eroja yhteistyörakenteiden, toiminnan rajaamisen ja toimijoiden osalta. Vuoden 1999 lopussa kaikki alueelliset verkostot profiloituivat eri tavoin. Merkittävin yhteistyörakenteita koskeva ero syntyi Itä-Suomen ja muiden läänien välille. Itä-Suomen läänissä verkosto oli organisoitumassa virallisesti asetetuksi neuvottelukunnaksi, jonka puheenjohtajana toimii maaherra. Muissa lääneissä verkostot säilyivät rakenteeltaan metaforisina verkostoina, joiden asemaa ei virallisesti vahvistettu. Prosessin loppuvaiheessa Länsi-Suomen läänissä tehtiin selvitys läänin ja eri palveluyksiköiden alueilla sosiaali- ja terveydenhuollossa toimivista yhteistyöryhmistä, tiimeistä ja verkostoista. Selvityksen vaikutukset verkoston toimintaan eivät vielä vuoden 1999 lopussa olleet nähtävissä.

Ensimmäisissä läänikohtaisissa työkokouksissa olivat lääniedustajien lisäksi mukana lähinnä pilottiprojektin kuntien yhteyshenkilöt. He olivat lähes poikkeuksetta sosiaalihuollon edustajia. Työprosessin kuluessa sosiaalihuollon yliedustus purkautui. Vuoden 1999 lopussa Länsi-Suomen verkostossa oli sosiaali- ja terveydenhuollon edustajia suunnilleen yhtä paljon. Etelä-Suomessa oli jossakin määrin enemmän sosiaalipolitiikan ja Itä-Suomessa terveystalitiikan edustajia. Lapin (yksi kunta) ja Oulun (kaksi kuntaa) lääneissä pilottiprojektin kuntien edustajat integroitiin eri substanssialueilla menossa oleviin hankkeisiin.

Etelä-Suomen läänin verkostoon kuului pilottikuntien edustajien lisäksi työvoima- ja elinkeinokeskuksen edustajia. Sen lisäksi toimintaan kiinnittyi uusia jäseniä sekä aikaisemmista pilottikunnista (kuusi kuntaa) että uusista kunnista (kaksi kuntaa). Verkostossa mukana olleiden määrä oli vuoden 1999 lopussa noin 70 henkilöä, joista työkokouksiin osallistui suunnilleen 20 henkilön ydinjoukko. Itä-Suomen läänin neuvottelukuntaan kuuluu läänien edustajien lisäksi kuntien, järjestöjen, maakuntien liittojen, työvoima- ja elinkeinokeskuksen, sairaanhoitopiirien ja yliopiston edustajia. Neuvottelukunta on muita verkostoja laaja-alaisempi ja esimerkiksi kuntien edustajissa on sekä kuntien johtajia että luottamushenkilöitä.

Etelä-Suomen ja Itä-Suomen lääneissä vetovastuu oli läänin päätoimipaikalla. Länsi-Suomen

läänin toiminnasta oli vetovastuussa Tampereen alueyksikkö. Mukana olevia kuntia oli yhteensä kahdeksan, näistä puolet aikaisempia pilottikuntia, puolet uusia. Vuoden 1999 lopussa pääosa verkostojen kuntajäsenistä oli edelleen pilottikuntien edustajia. Sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuolelle pilottikunnissa ehkäisevästä sosiaalipolitiikasta kehittynyt asiantuntijuus ei arvioitavana olevan ajanjakson aikana tullut täysimääräisesti verkostojen käyttöön.

#### RESURSSIT JA TOIMINTA

Verkostojen käynnistäminen ja käytännön toiminta olivat pitkälle riippuvaisia läänin aktiivisuudesta. Kuntien edustajat tukivat verkostojen perustamista. Verkostojen koordinoiminen ja verkoston strategian luominen nähtiin kuitenkin sekä kuntien että läänien taholta läänin tehtäväksi. Päätös verkostoitumisesta konkretisoitui lääninhallinnon osalta sosiaali- ja terveysneuvosten hyväksynnän ja vastuuhenkilön tai -henkilöiden nimeämisen kautta. Vastuuhenkilöt nimettiin kaikissa lääneissä. Virallisia päätöksiä verkostoista ei tehty enempää lääneissä kuin myöskään kunnissa Itä-Suomen lääninä lukuun ottamatta. Yhteisten intressien yhteensovittamiselle nousee erilaisia esteitä erilaisissa organisaatioissa. Verkostoprosessin etenemisen selityksiä olisi mahdollista etsiä myös sitä kautta, millaisen valtuutuksen lääneissä ja kunnissa työskentelevät henkilöt kokivat saaneensa verkostosuhteiden luomiseen ja miten näihin valtuuksiin suhtauduttiin asianomaisessa organisaatiossa (vrt. Saarelainen 1995).

Keskeisimmiksi toimintamuodoiksi vakiintuivat työkokoukset ja seminaarit, joilla prosessi oli keskushallinnon suunnasta käynnistetty. Työkokoukset vakiintuivat verkoston sisäisiksi toimintamuodoiksi, kun taas seminaareja järjestettiin verkoston ulkopuolella olevien tahojen edustajille. Etelä-Suomen läänissä verkostotyö kytkettiin läänin ehkäisevän sosiaali- ja terveyspolitiikan strategian toteutukseen. Etelä-Suomen verkoston työkokouksia pidettiin myös kunnissa (Espoo, Hämeenlinna ja Kerava), kun muissa lääneissä työkokoukset pidettiin läänissä. Toisistaan riippuvia toimintoja syntyy, kun toimintoja jaetaan toimijoiden kesken (Saarelainen 1995). Kokousten pitäminen kunnissa jäi ainoaksi toiminnoksi, jossa toimintoja läänien ja kuntien välillä pyrittiin jakamaan läänien yleistä koordinoituvastuuta lu-

kuun ottamatta. Länsi-Suomen läänissä verkosto osallistui terveydenhuolto 2000 -hankkeen evaluointiin. Vuoden 1999 lopussa verkoston suunnitelmiin kuului maakuntien liittojen ohjelmien evaluointi ehkäisevän sosiaali- ja terveyspolitiikan näkökulmasta. Itä-Suomen läänin neuvottelukunnan toiminta käynnistyi vasta arvioitavana olevan ajanjakson jälkeen.

Pääpaino arvioitavana olevan ajanjakson toiminnassa oli ehkäisevää sosiaalipolitiikkaa koskevan tiedon välittämisessä. Teemoja olivat muun muassa työ ja työttömyys, sosiaalinen pääoma, osallisuus, hyvinvointiohjelmat, työssä jaksaminen, maahanmuutto. Pilottikuntien projekteissa kehitettyjä toimintamalleja ja työskentelytapoja esiteltiin sekä teemoihin liittyen että niiden ulkopuolelta. Organisaatioiden välisissä suhteissa toimijoiden käyttäytymistä ohjaa pyrkimys sekä kollektiivisiin että omiin tavoitteisiin. (Saarelainen 1995.) Prosessin alussa lääneissä oltiin vasta asettamassa ehkäisevään politiikkaan liittyviä tavoitteita. Kuntien tavoitteet liittyivät pilottiprojektissa tehtyyn työhön ja hajosivat eri suuntiin. Verkostot tukivat ehkäisevää sosiaalipolitiikkaa koskevien tietojen päivittämistä tavoiteasettelun pohjaksi.

Resurssimielessä työ- ja virkasuhteiden jatkuvuus osoittautui tärkeäksi. Erityisesti läänien avainhenkilöiden sairastuminen, vaihtuminen tai eläkkeelle jääminen hidasti, pysäytti tai esti verkostoitumisprosessien etenemisen. Ymmärrettävästi haavoittuvuus korostui silloin, kun vastuu verkostotyöstä oli läänissä koordinoitu yhdelle henkilölle. Toinen resurssikysymys liittyi talouden niukkuuteen. Läänit saavat rahoituksensa sisäasiainministeriön kautta. Läänien tehtävät informaatio-ohjauksen kaudella painottuvat aikaisempaa enemmän kehittämiseen. Myös sisällöllisesti painoalueet ovat muuttumassa. Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla lääneiltä odotetaan hallinnollisten tehtävien hoidon ohella muun muassa ehkäisevän sosiaalipolitiikan tehostamista sekä hyvinvointi- ja terveystavoitteisen yhteistyön rakentamista alue- ja paikallistasolla (Uudistuva lääninhallinto, 1996; VALSU; TATO).

Tehtävämuutokset eivät toistaiseksi ole vaikuttaneet enempää sisäasiainministeriön kuin esimerkiksi sosiaali- ja terveysministeriön lääneille osoittamaan rahoitukseen. Mikäli erillisrahoitusta on myönnetty läänien erityisviranomaisena hoitamille tehtäväalueille, rahoitus on osoitettu

keskushallinnon käynnistämiin hankkeisiin. Korvausmerkityksensä rahaa hallinnonalan tavoitteiden toteuttamiseen läänikohtaisten tarpeiden ja läänien harkinnan perusteella on toistaiseksi ollut niukasti. Kullekin alueelliselle verkostolle osoitettiin enintään 10 000 markan määräraha seminaarien järjestämiseen. Projektinomaisen työskentelyn rahoittamispäätöksiin ja -määriin verrattuna määrärahan merkitys verkostoitusprosessin etenemiselle osoittautui hämmästyttävän suureksi.

### JOHTOPÄÄTÖKSIÄ

Arvioitavana olevaa ehkäisevän sosiaali- ja terveyspolitiikan verkostoitusprosessia ei voida erottaa muusta samana ajankohtana lääneissä toteutetusta kehittämisestä ja toiminnasta. Läänien asema keskushallinnon ja kuntien välissä ehkäisevän sosiaali- (ja terveys)politiikan ohjaajana on 1990-luvulla ollut problemaattinen. Läänihallinnon rooli kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelun ja toteuttamisen ohjaajana on muuttunut aikaisempaa vähäisemmäksi. Samalla kuntien asema ja vastuu sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestäjänä ja rahoittajina ovat korostuneet. Vaikka normiohjauksesta on luovuttu, läänit ovat edelleen keskushallinnon linjausten toimeenpanijoita kuntien suuntaan.

Kaikilla julkishallinnon alueilla tapahtunut projekti- ja ohjelmatyöskentelyn räjähdyksmäinen kasvu on muuttanut rahoitusrakenteita projekti- ja ohjelmaperusteisiksi. Väheneviä resursseja kuormittavat eriytyvät projekti- ja ohjelmarakenteet, jotka eivät automaattisesti merkitse ylimääräisiä resursseja niiden toteuttamiseen. Prosessille ominaista on ollut, että kunnat ovat olleet läänestä motivoituneempia verkostoihin mukaan-tuloon. Sekä läänit että kunnat ovat olleet kuitenkin yksimielisiä siitä, että verkoston koordinoitavaksi kuului lääneille. Tästä johtuen läänien resurssit ja kehittämishalukkuus osoittautuivat prosessin etenemisen kannalta merkityksellisemmiksi kuin kuntien.

Hallinnon uudistukseen liittynyt vakiintumaton tilanne on sekä hyödyttänyt että vaikeuttanut verkostoitusprosessia. Prosessi on hyötynyt avoimesta tilanteesta, jossa uusiin haasteisiin on ollut mahdollisuus vastata uusilla menettelytavoilla. Toisaalta toimintatapojen vakiintumattomuus, resurssien väheneminen ja henkilöstön ase-

man epävarmuus ovat vaikeuttaneet prosessin käynnistymistä. Uusissa suurlääneissä sekä toimijoiden motivaatiota että osavastuiden jakamista vaikeuttivat läänin päätoimipaikan ja palveluyksiköiden välisen työnjaon selkiintymättömyys. Verkostoitusvastuun määrittely joko päätoimipaikalle tai jollekin palveluyksikölle vähensi muiden motivaatiota verkostoitusprosessissa mukanaoloon. Vaikka kaikissa lääneissä kamppailtiin resurssipulan kanssa, verkoston rooli lisäresursseina jäi täysimääräisesti hyödyntämättä.

Muutokseen ovat liittyneet myös keskushallinnon odotukset läänien aikaisemman valvojan roolin muuttamisesta sisällöllisen kehittäjän rooliksi. Ehkäisevän sosiaalipolitiikan painottumista 1990-luvun poliittis-hallinnollisissa linjauksissa ei voida pitää laman seurauksena. Sen kautta mahdollistuvat säästöt ovat kuitenkin vaikuttaneet ehkäisevän sosiaalipolitiikan merkitystä korostavasti keskushallinnossa (Lehto & Blomster 1999). Laman seurauksena syntynyt julkinen huolestuminen peruspalveluiden säilymisestä kunnissa, aikaisemman ohjauskulttuurin painotukset ja ehkäisevän sosiaalipolitiikan toteutukseen liitetty vaikeus eivät ole olleet omiaan tukemaan verkostoitumista ehkäisevän sosiaalipolitiikan alueella.

Prosessin kuluessa asetetuissa tavoitteissa ehkäisevän sosiaalipolitiikan asiantuntemuksen paikallisesta ja alueellisesta vahvistumisesta, ehkäisevää sosiaalipolitiikkaa koskevan tiedon, toimintamallien ja työskentelytapojen välittämistä ja lisäämisestä edettiin. Prosessi osoitti, että alueelliset erot kehittämistarpeissa ja resursseissa ovat suuria. Ohjausjärjestelmän muutos normiohjauksesta informaatio-ohjaukseen oli prosessin aikana siirtymävaiheessa. Siirtymävaihe konkretisoitui ristiriitaisina odotuksina ja viesteinä sekä läänien ja keskushallinnon että läänien ja kuntien välillä.

Aikaisemman normiohjaukseen liittyneen aseman purkautuminen näyttäytyi prosessin kulussa ääritilanteissa toimintahaluttomuutena tai korostuneena vallankäytön yrityksenä. Läänien ja kuntien väliset suhteet näyttivät määräytyvän ainakin jossakin määrin kunnan koon perusteella. Passiivisuus tai aloitteettomuus luonnehti erityisesti pienempien kuntien suhtautumista lääninhallintoon. Joissakin tapauksissa sekä kuntien että läänin vuorovaikutusta voi kuvata jopa hierarkkiseksi. Suurempien kaupunkikuntien ja läänien välisessä suhteessa normiohjaukseen liittynyt

ohjaus- ja valvontasuhde vaikutti purkautuneen. Ohjausjärjestelmän muutoksesta oli verkostoprosessin alkaessa kulunut vajaa neljä vuotta. Vuosikymmeniä (tai -satoja) jatkuneet toimintakulttuurit ovat vaikeasti muutettavissa. Prosessi osoitti, että konkreettisten kehittämisprojektien kautta historiallisten toimintakulttuurien synnyttämiä asenteita, toimintamalleja ja työskentelytapoja voidaan muuttaa.

Ohjausta koskevat viestit keskushallinnon suunnasta ja sisällä eivät ole olleet yksiselitteisiä. Ehkäisevää sosiaalipolitiikkaa on poliittis-hallinnollisissa asiakirjoissa korostettu 1990-luvulla. Se ei ole kuitenkaan kuulunut taloudellisesti tuetuihin aluehallinnon hankkeisiin, joita samaan aikaan on käynnistetty useita. Prosessin kokemusten perusteella tulossopimuksessa tai sen ulkopuolella sovitut tehtävät, joille ei ole myönnetty rahoitusta, eivät edisty samassa määrin kuin hankkeet, joille rahoitusta on myönnetty. Tämä ei johdu yksinomaan rahoituksen kautta saatavista lisäresursseista. Rahoitus vaikuttaa mukana olijoiden motivaatioon ja nähdään keskushallinnon suunnasta tulevana priorisointina, jonka perusteella kohdennetaan myös alueelliset ja paikalliset voimavarat.

Ohjauksen kannalta monimutkainen kysymys on Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimus- ja kehittämissuhteiden Stakesin asema suhteessa alue- ja paikallishallintoon. Stakes kuuluu sosiaali- ja terveysministeriön konserniin ja on Stakesia koskevan lain (1073/1992) perusteella velvollinen suorittamaan lainsäädännössä määriteltyjen tehtävien ohella ministeriön sille antamia muita tehtäviä. Stakes toteuttaa ministeriön tulossopimuksella tai muulla toimeksiannolla asettamia tehtäviä myös alueellisissa tai paikallisissa projekteissa.

Stakesilla ei ole lainsäädännöstä tulevia valtuuksia kuntia tai läänejä koskevien sitovien ohjeiden antamiseen kuten edeltäjillään sosiaali- ja lääkintöhallituksilla oli. Tilanteissa, joissa rahoitusta ei ole, ohjauskysymyksen määrittämättömyys ja historiallinen tausta saattavat nostaa esille asioita ja tunteita, jotka eivät ole omiaan edistämään käsillä olevan asian etenemistä. Ohjauskysymystä monimutkaistavat sosiaali- ja terveydenhuollon toimintakulttuurien erilaiset perinteet, erilaiset rakenteet ja organisaatiot ja/tai erilaiset näkemykset.

Mahdollisesti ristiriitaiset viestit keskushallinnosta eivät ole omiaan tukemaan alueellisten ja paikallisten prosessien etenemistä.

Uusien sisältöalueiden omaksuminen ei tapahdu hetkessä. Jos omaksuminen edellyttää myös uusia toimintamalleja ja työkäytäntöjä, kaksi vuotta on äärimmäisen lyhyt aika. Arvioitavana oleva prosessi tuotti tuloksen, joka näyttää olevan lähes kaikissa 1990-luvun kehittämisprojekteissa saatu tulos. Uuden kehittäminen ja omaksuminen vaativat kärsivällisyyttä ja yleensä enemmän aikaa kuin hankkeille varataan. Kaksi vuotta ei ole riittävän pitkä aika toimintojen tai rakenteiden muuttamiseen. Parhaimmillaan siinä ajassa voidaan muodostaa käsitys mukana olijoiden asiantuntemuksesta ja päästä prosessin alkuun. Erityisen verkostoidentiteetin muodostumiseen tai mukana olleiden riippuvuuteen verkostosta tarvitaan enemmän aikaa.

Ehkäisevän sosiaalipolitiikan käsitteestä 1990-luvulla käytyä keskustelua leimaa hajaantuminen. Sosiaalipolitiikan sisällä ehkäisevän sosiaalipolitiikan käsite on katsottu yhteneväksi sekä sosiaalityön että sosiaalipolitiikan kanssa. Ainakin osittain perinteisen sosiaalipolitiikan ulkopuolella käsitettä on kontekstoitu erilaisten teemojen, inhimillisen pääoman, sosiaalisten ongelmien, elämäntilanteiden ja riskiyhteiskunnan kautta (vrt. esim. Eräsaari 1995; Rauhala 1998; Simpura & Kajanoja 1998; Valtonen 1997; Väärälä 1994). Vuosikymmenen lopulla ehkäisevän sosiaalipolitiikan käsitteen rinnalle ovat käsitteinä nousseet hyvinvointipolitiikka, syrjäytymisen ehkäisy, sosiaalinen pääoma, sosiaalisesti kestävä kehitys ja erityisesti kaupunkipolitiikan yhteydessä esille noussut sosiaalisen koheesion käsite. Yhteistä sekä aikaisemmille että nykyisille keskusteluvirtauksille on sisältö, samalla kun painopiste on siirtymässä sosiaalipolitiikan ulkopuolella tapahtuviin asioihin. Yhteistä on myös hakea perusteluja ehkäisevälle politiikalle ja sosiaalisen koheesion rapautumisen estämiselle. Perusteluja ehkäisevän politiikan toteutukseen on 1990-luvun alkua enemmän. Yhä edelleen yhteys hallinnollis-poliittisen puheen ja konkreettisen välillä on ohut. Alueellisten verkostojen kaltaisia lenkkejä tarvitaan tämän yhteyden rakentumiseksi.



## KIRJALLISUUS

Alueellisten asiantuntijaverkostojen yhteinen työkokous 11.–12.3.1999, ryhmätyöt

II Alueellisten asiantuntijaverkostojen työkokous 9.–10.12.1999, ryhmätyöt

Eerola, Eeva-Liisa: Selvitys Itä-Suomen läänin sosiaali- ja terveyspolitiikan asiantuntijaverkostojen käynnistämisestä. Itä-Suomen lääninhallitus, julkaisematon muistio 4.4.2000 ja kokousmuistio 12.7.2000

Ehkäisevän sosiaali- ja terveyspolitiikan strategia. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 1997: 29. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, ehkäisevän sosiaali- ja terveyspolitiikan osasto, 1997

Ehkäisevän sosiaali- ja terveyspolitiikan verkostoyhteistyön raportti. Lapin lääninhallitus, muistiot 7.12.1999 ja 11.8.2000

Engfelt, Leif: Kuntien peruspalvelut ja säädösten muuttaminen: Muistio. Suomen Kuntaliiton hallituksen hyväksymä 3.2.1994. Helsinki 1994

Eräsaari, Risto: Hyvinvointivaltion muodonmuutos. Teoksessa: Eräsaari, Risto & Rahkonen, Keijo (toim.): Hyvinvointivaltion tragedia. Keskustelua eurooppalaisesta hyvinvointivaltiosta. Tampere: Gaudeamus, 1995

Haveri, Arto: Aluehallinto muutoksessa. Tutkimus aluehallinnon uudistusten vaikutuksesta. Tampere: Tampereen yliopisto, hallintotieteen laitos, 1997

Heikkilä, Matti & Forma, Pauli & Keskitalo, Elsa: Perusturvan kohtuullisuudesta. Teoksessa: Heikkilä, Matti & Karjalainen, Jouko & Malkavaara, Mikko (toim.): Kirkonkirjat köyhyydestä. Kirkkopalvelujen julkaisuja N:o 5. Pieksämäki 2000

Hoikka, Paavo: ”Ylemmänasteisen itsehallinnon unelma tietointensiivisessä tulevaisuudessa.” Paavo Hoikan emeritusluento 10.3.2000. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 2/2000, 107–126

Jokela, Markku: Raportti Ehkäisevän sosiaali- ja terveyspolitiikan alueellisen asiantuntijaverkoston toiminnasta Länsi-Suomen läänissä vuosina 1998–1999. Länsi-Suomen lääninhallitus, julkaisematon muistio 28.3.2000

Kirmanen, Leena: Ehkäisevän sosiaali- ja terveyspolitiikan kunta-asiantuntijaverkosto. Etelä-Suomen lääninhallitus, julkaisematon muistio 27.1.2000

Kärkkäinen, Marja-Leena: Ehkäisevän sosiaalipolitiikan hanke. Oulun lääninhallitus, julkaisematon muistio 17.1.2000

Lehto, Juhani & Blomster, Peter: 1990-luvun alun lama ja sosiaali- ja terveyspolitiikan suunta. Yhteiskuntapolitiikka 64 (1999): 3, 207–221

Marjamäki, Pirjo: Muutokset eräissä ehkäisevän sosiaali- ja terveyshuollon toiminnoissa. Sosiaali- ja terveysministeriön monisteita 1994: 12. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, 1994

Muistio läänien sosiaali- ja terveysneuvosten vierailusta Stakesissa 07.05.1999 teemana ehkäisevän sosiaalipolitiikan alueelliset asiantuntijaverkostot

Pajukoski, Marja: Julkaisematon muistio koskien alueellisten ehkäisevän sosiaali- ja terveyspolitiikan asiantuntijaverkostojen perustamista lääneissä (31.3.1998)

Pajukoski, Marja: Mistä kaikki alkoi? Est – Ehkäisevän sosiaali- ja terveyspolitiikan verkostolehti 1/99, 5–6

Rauhala, Pirkko-Liisa: Mistä ehkäisevässä sosiaalipolitiikassa on kysymys? Käsitteellistä ja historiallista tarkastelua. Tutkimuksia 90. Saarijärvi: Stakes, 1998

Ryynänen, Aimo: Kunnan tehtävien lakisääteistäminen. Acta Universitatis Tamperensis, Ser A Vol. 201. Tampereen yliopisto 1986

Saarelainen, Tarja: Yhteistyötä ja verkostoja. Teoksessa: Väärälä, Reijo (toim.): Asiakkaat verkossa. Hyvinvointipalveluprojekti, osaraportti 6. Lapin yliopiston täydennyskoulutuskeskuksen julkaisuja N:o 44. Rovaniemi 1995

Sandberg, Siv: Nätverk som organiseringsform. Några aspekter på att studera kommunal utveckling ur ett nätverksperspektiv. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 21 (1994): 2, 58–71

Seppänen-Järvelä, Riitta: Luottamus prosessiin. Kehittämistyön luonne sosiaali- ja terveysalalla. Tutkimuksia 104. Jyväskylä: Stakes, 1999

Simpura, Jussi & Kajanoja, Jouko: Sosiaalinen pääoma – talous valtaamassa sosiaalisen vai sosiaalinen talouden? Teoksessa: Kajanoja, Jouko & Simpura, Jussi (toim.): Sosiaalinen pääoma. Käsite ja sen soveltaminen sosiaali- ja talouspolitiikassa. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, 1998

Sosiaaliturvan strategiat – viisi vuotta 2000-luvulle. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 1995: 1. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, 1995

Uudistuva lääninhallinto/Länsförvaltningens reformeras. Aluehallinto 2000 -hanke. Valtioneuvoston komiteamietintö 1996: 7. Helsinki: Sisäasiainministeriö, 1996

Uusikylä, Petri: Verkostot poliittisten päätösten toimeenpanossa. Verkostoaalyttinen tutkimus organisaatioiden välisistä vuorovaikutusrakenteista sosiaali- ja terveyspolitiikan päätöksenteossa ja toimeenpanossa. Yleisen valtio-opin lisensiaatintutkimus. Helsingin yliopisto 1996

Uusikylä, Petri: Verkosto valintana. S. 47–70. Teoksessa: Virtanen, Päivi (toim.): Verkostoituva asiakastyö. Helsinki: Kirjayhtymä, 1999

Vartiainen, Perttu: Miten globaalinen ja paikallinen tulee tietoomme. Teoksessa: Ahponen, Pirkkoliisa (toim.): Riskikirja. Uhat, mahdollisuudet ja asiantuntijuus epävarmuuden yhteiskunnassa. SoPhin julkaisuja 9. Jyväskylä 1997

Väärälä, Reijo: Ehkäisevän sosiaalipolitiikan kunta-projektin tutkimus. Lapin yliopiston yhteiskuntatieteellisiä julkaisuja, C, työpapereita 19. Rovaniemi: Lapin yliopisto, 1994.