

Järjestöt ja kunta hyvinvointia edistämässä – kirja kuvaa ennaltaehkäisevän työn keskeisiä kehittämiskysymyksiä eri toimijoiden näkökulmista elämänkaaren vaiheet huomioiden. Kirja perustuu sosiaali- ja terveystyöjärjestöjen ja Oulun kaupungin yhteisen ESKO Ehkäisevän työn kärkihankkeen vuosien 2009–2013 aikana saatuihin kokemuksiin.

ESKO-hankekokonaisuuden kehittämistyössä oli mukana järjestöedustajien lisäksi Oulun kaupungin hyvinvointipalvelujen tilaaja- ja tuottajapuolen, seurakuntien ja oppilaitosten edustajia sekä muita ehkäisevää työtä tekeviä tahoja. ESKO oli ainutlaatuinen hankekokonaisuus rakenteeltaan ja yhteistyöverkoston laajuudeltaan. Sen aikana saatiin arvokasta kokemusta uudesta tavasta tehdä verkostoyhteistyötä sekä opittiin paljon järjestöjen ja kunnan yhteiskehittämisestä.

Kirja on tarkoitettu järjestöjen ja kuntien ammattilaisille, päätöksentekijöille, kehittäjille ja kaikille järjestö-kuntayhteistyön kehittämisestä kiinnostuneille. Toivomme, että kirja rohkaisee ennaltaehkäisevän työn toteuttamiseen järjestö-kuntayhteistyönä.



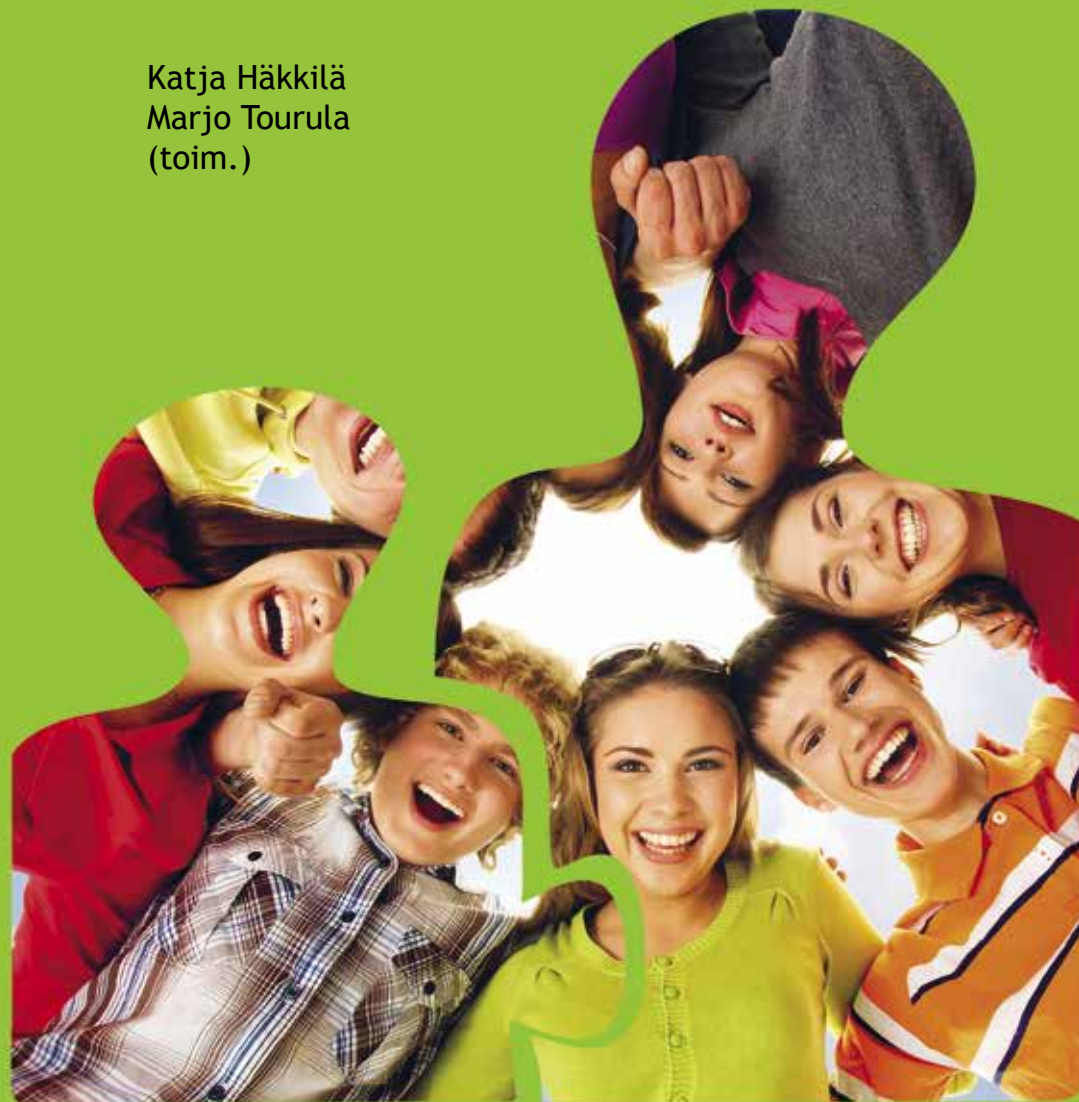
SOSTE

Järjestöt ja kunta hyvinvointia edistämässä Näkökulmia järjestö-kuntayhteistyöhön

Järjestöt ja kunta hyvinvointia edistämässä

Näkökulmia järjestö-kuntayhteistyöhön

Katja Häkklä
Marjo Tourula
(toim.)



Järjestöt ja kunta hyvinvointia edistämässä Näkökulmia järjestö-kuntayhteistyöhön

Katja Häkkilä
Marjo Tourula
(toim.)

SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry
Helsinki 2013

Lukijalle

Tässä kirjassa kuvataan järjestö-kuntayhteistyön kehittämistä eri toimijoiden näkökulmista elämänkaaren vaiheet huomioiden. Kirjassa tehdään näkyväksi laajana verkostoyhteistyönä toteutetun ehkäisevän työn kehittämisen keskeisiä kysymyksiä. Oulussa edellä mainittuja teemoja on kehitetty sosiaali- ja terveysjärjestöjen ja Oulun kaupungin sosiaali- ja terveystoimen (vuodesta 2012 hyvinvointipalvelut) yhteisessä ESKO-hankekokonaisuudessa vuosien 2009–2013 aikana. Kirja on tarkoitettu järjestöjen ja kuntien ammattilaisille, päätöksentekijöille, kehittäjille ja kaikille järjestö-kuntayhteistyön kehittämisestä kiinnostuneille.

Kirjan ensimmäinen osa koostuu asiantuntijoiden artikkeleista valottaen järjestö-kuntayhteistyön eri näkökulmia kansallisesti ja paikallisesti. Osat 2-5 keskittyvät ESKO-hankekokonaisuuden keskeisiin kehittämistyön sisältöihin kuvaamalla kehittämistyön arkea ja siellä esiin nousseita kysymyksiä. Näitä kysymyksiä tarkastellaan kehittämistyössä mukana olleen verkoston, hankekokonaisuuden projektihenkilöstön, hankekokonaisuutta hallinnoivien tahojen toiminnanjohtajien ja Oulun kaupungin edustajien vuoropuheluna. Kehittämistyössä mukana olleen verkoston näkemys tulee esille Paavo Viirkorven teksteissä, jotka pohjautuvat syksyllä 2012 tehtyyn ESKO-hankekokonaisuuden kokonaisarviointiin.

Kirjassa ei esitellä ESKO-hankekokonaisuuden yksittäisiä osahankkeita, vaan tarkastellaan kehittämistyön kokemuksia ja tuloksia yleisemmällä tasolla. Osahankkeiden toimintamallit kuvataan tarkemmin erillisissä julkaisuissa sekä Innokylän verkkosivustolla.

Toivomme, että kirja rohkaisee ennaltaehkäisevän työn kehittämiseen järjestö-kuntayhteistyönä. Kiitämme lämpimästi kaikkia ESKO-hankekokonaisuuden kehittämistyöhön osallistuneita henkilöitä ja organisaatioita, rahoittajaa sekä kaikkia tämän kirjan valmistumisprosessiin osallistuneita.

Oulussa kesäkuussa 2013

ESKO-koordinaatiohanke, SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry

Toimittajat: Katja Häkkinen ja Marjo Tourula (toim.)

Kannen suunnittelu ja taitto: Lea Virolainen

Valokuvat: Shutterstock

Paino: Esa Print Oy

ISBN: 978-952-6628-05-9

SISÄLLYS

Lukijalle.....	3	3.2. Kaupungin ja järjestöjen yhteistyö ESKO-hankkeessa.....	97
1. Järjestöjen ja kuntien yhteistyö eri näkökulmista.....	7	Paavo Viirkorpi	
1.1. Järjestöjen ja kuntien yhteistyö ja sen kehitys.....	7	3.3. Toimivalla järjestö-kuntayhteistyöllä vaikutetaan	
Riitta Särkelä		ikäihmisten hyvinvointiin.....	106
1.2. Järjestöjen ja kuntien yhteistyö		Anne Mustakangas-Mäkelä ja Jussi Kempainen	
Raha-automaattiyhdistyksen näkökulmasta.....	22	3.4. Järjestö-seurakunta-kuntayhteistyön rakenteet	
Pekka Mykrä & Elina Varjonen		muuttuvassa toimintaympäristössä.....	114
1.3. Järjestöt tuovat kuntalaisen päätöksenteon ytimeen.....	35	Markku Mattila	
Anne Huotari		4. Järjestöjen toimintaedellytykset tilaaja-tuottajamallissa.....	121
1.4. Järjestöt ja kunnat – case Kaste.....	45	4.1. Ehkäisevän työn resursoinnin haasteita.....	121
Margit Päätalo		Katja Häkkinen ja Suvimaria Saarenpää	
1.5. Ehkäisevän työn kehittämishanke - ESKO-hanke		4.2. Muutoshaasteita järjestöjen toiminnan resursoinnille.....	127
strategisena yhteistyön rakentajana.....	52	Paavo Viirkorpi	
Sirkka-Liisa Olli		4.3. Lapsiperhejärjestöt ehkäisevän työn järjestö-	
2. Järjestölähtöisen auttamistyön ja kunnan palvelujen		kuntayhteistyön sopimuksellisuutta kehittämässä.....	138
yhteensovittaminen ehkäisevässä työssä.....	58	Leena Huhantti	
2.1. ESKO-hankekokonaisuus – järjestöt ja kaupunki		4.4. Järjestöjen kanssa tehtävä yhteistyö kaupungin	
yhdessä hyvinvointia edistämässä.....	58	näkökulmasta.....	146
Katja Häkkinen ja Marjo Tourula		Arto Lamberg	
2.2. Tietoisuuden ja asenteiden muutos.....	66	5. Monitoimijaisen yhteistyön edellytykset ja mahdollisuudet	
Paavo Viirkorpi		ESKOn kehittämistyön kokemuksista käsin.....	149
2.3. Tolokkia elämää nuorten työpajoilla – esimerkki		5.1. Askelluksia monitoimijaisen kehittämistyön polulla.....	149
yhteensovittamisen onnistumisesta.....	76	Katja Häkkinen ja Marjo Tourula	
Pirjo Nikula		5.2. Yhteiskehittäminen ESKO-hankkeessa.....	153
2.4. Kokemuksia järjestöjen ehkäisevästä työstä		Paavo Viirkorpi	
kaupungin palvelujen näkökulmasta.....	82	5.3. Monitoimijaisen yhteistyön rakentuminen – kokemuksista	
Merja Halonen		ESKO-hankekokonaisuuden kehittämistyöstä.....	166
3. Järjestö-kuntayhteistyön rakenteet muuttuvassa		Katja Häkkinen, Marjo Pääkkö, Suvimaria Saarenpää,	
toimintaympäristössä.....	89	Hannakaarina Sarvela, Marjo Tourula, Maire Vuoti	
3.1. Muuttuva toimintaympäristö edellyttää joustavia		Kirjoittajat.....	181
yhteistyörakenteita.....	89	Liitteet.....	182
Katja Häkkinen			



1. JÄRJESTÖJEN JA KUNTIEN YHTEISTYÖ ERI NÄKÖKULMISTA

1.1. Järjestöjen ja kuntien yhteistyö ja sen kehitys Riitta Särkelä

Tässä artikkelissa tarkastellaan järjestöjen ja kuntien yhteistyötä, sen kehitystä ja mahdollisuuksia. Aluksi tarkastellaan, keitä sosiaali- ja terveysjärjestöissä toimii ja sosiaali- ja terveysjärjestöjä hyvinvoinnin edellytysten luojina. Seuraavaksi pureudutaan järjestöjen roolin muutokseen palvelujen tuottajina ja siihen liittyviin kuntayhteistyön muutoksiin. Lopuksi tarkastellaan kuntien ja järjestöjen yhteistyön kehittämistarpeita ja mahdollisuuksia.

Sosiaali- ja terveysjärjestöt tavoittavat ihmisiä

Kansalaisbarometri 2011:n mukaan suomalaiset pitävät tärkeinä mahdollisuuksiaan osallistua järjestö- ja vapaaehtoistoimintaan. Kaksi kolmesta suomalaisesta pitää järjestöjen tarjoamaa tukea tärkeänä oman hyvinvoinnin kannalta. (Kansalaisbarometri 2011.)

Sosiaali- ja terveysjärjestöillä tarkoitetaan järjestöjä, joiden tarkoituksena on joko jonkin erityisryhmän, oman jäsenistön tai hyvinkin laajan väestöosan fyysisen, psyykkisen ja/tai sosiaalisen hyvinvoinnin tukeminen tai edistäminen. (Järjestöbarometri 2007.) Sosiaali- ja terveysjärjestöissä on mukana 29 prosenttia täysi-ikäisistä suomalaisista. Vähintään muutaman kerran vuodessa toimintaan osallistuvia on viidesosa täysi-ikäisistä, mikä väestötasolla tarkoittaa noin 900 000 suomalaista. Yksinäisyys on merkittävä riski ihmisten hyvinvoinnin ja terveyden kannalta. Tarjoamalla lähes miljoonalle suomalaiselle osallistumisen ja yhteisöön liittymisen mahdolli-

suuden sosiaali- ja terveysjärjestöt vähentävät merkittäväällä tavalla yksinäisyyttä ja parantavat sitä kautta ihmisten hyvinvointia ja terveyttä. (Kansalaisbarometri 2011.)

Paikallisten sosiaali- ja terveysyhdistysten toimijajoukko on naisvaltaista, mikä erottaa ne esimerkiksi liikunta- ja urheilujärjestöistä. Toinen sosiaali- ja terveysyhdistysten toimijoita luonnehtiva asia on, että ne tavoittavat toimintaansa paljon erilaisissa vaikeissa elämäntilanteissa eläviä, sairaita, eri tavalla vammaisia, työttömiä, yksinäisiä ja sosiaalisista ongelmista kärsiviä ihmisiä. Vain vajaa kymmenesosa sosiaali- ja terveysjärjestöissä toimivista on muita kuin heitä, joita järjestön perustehtävä koskettaa henkilökohtaisesti. Tämä merkitsee sitä, että suurimmassa osassa yhdistyksiä on onnistuttu saamaan toiminnan piiriin potentiaalisesti syrjäytymisvaarassa olevia ihmisiä, joilla ei ehkä muuten olisi mahdollisuuksia mielekkäseen toimintaan ja osallistumiseen. (Järjestöbarometri 2008.)

Edellä oleva todennäköisesti selittää sitä, että toimintaan sitoutuminen on pitkäaikaista. Osallistumisella on suuri merkitys oman elämän ja hyvinvoinnin kannalta. Samoin se voi selittää myös sitä, että nuorten osallistuminen sosiaali- ja terveysyhdistysten toimintaan ei ole kovin yleistä, vaikka esimerkiksi jokin sairaus olisi todettukin. Se ei kuitenkaan ehkä toimi nuorilla vielä samastumisen ja yhdistykseen liittymisen pontimena. Taustalla voi toki olla myös järjestöjen toiminnan kehittämistarve sellaiseksi, että se houkuttelisi nuoria laajasti mukaan.

Sosiaali- ja terveysjärjestöt paikallisina hyvinvoinnin rakentajina

Sosiaali- ja terveysjärjestöjen toiminnan lähtökohta on, että ihmiset liittyvät yhteen heille itselleen tärkeässä asiassa. Toiminnan neljä aluetta ovat vaikuttamistoiminta, vertais- ja vapaaehtoistoiminta, asiantuntijuus sekä palvelujen ja tuen kehittäminen sekä tarjoaminen.

Huomattava osa sosiaali- ja terveysjärjestöjen monipuolisesta toiminnasta tapahtuu paikallisyhdistyksissä. Harrastus- ja virkistystoiminta sekä vapaaehtoistoiminta ovat yhdistysten toiminnan keskeisiä osa-alueita. Harrastus- ja virkistystoimintana yhdistykset järjestävät erilaisissa elämäntilanteissa oleville ihmisille monipuolista toimintaa esimerkiksi matkoja, retkiä, kulttuuriharrastuksia, tapahtumia sekä liikuntaryhmiä ja -kerhoja. Nämä toimintamuodot ovat luonteeltaan hyvinvoinnin ja terveyden edellytyksiä luovia ja ehkäisevän toiminnan muotoja. Lähes kaikkea sosiaali- ja terveysyhdistysten toimintaa voidaan pitää ehkäisevänä työnä, joka parantaa tai pitää yllä ihmisten toimintakykyä ja terveyttä. (Järjestöbarometrit 2010; 2011.)

Lisäksi yhdistykset järjestävät erilaisia erikseen ehkäiseväksi toiminnaksi nimeämiään toimintamuotoja, kuten terveysmittauksia, eri sairauksiin liittyvää neuvontaa ja ohjausta sekä päihteiden käyttöä ehkäisevää toimintaa. (Emt.) Ulkoapäin katsottuna pienimuotoiselta vaikuttava toiminta on käytännössä ongelmia ja sairauksia ehkäisevää, mikä on asetettu sosiaali- ja terveyspoliittisten toimien yhdeksi keskeiseksi tavoitteeksi. (Ks. esim. STM strategia 2011.) Paikallisyhdistysten toiminta on tärkeää ja arvokasta toiminnassa mukana oleville ihmisille, mutta samalla se säästää merkittäväällä tavalla sosiaali- ja terveyspalvelujen kustannuksia. (Järjestöbarometri 2011.)

Vapaaehtoistoiminta on järjestöjen toiminnan ydintä. Vapaaehtoistoinnalla tarkoitetaan toisten hyväksi tehtyä auttamis- tai muuta työtä, josta ei makseta palkkaa tai rahallista korvausta. Vapaaehtoistoiminta on vastavuoroista. Auttamalla ja tukemalla toisia, vapaaehtoiset saavat siitä myös itselleen elämänsisältöä, mielekästä toimintaa ja auttamisen iloa. Vaikka vapaaehtoistoinnasta ei makseta palkkaa, vapaaehtoistoiminta ei sitä organisoiville järjestöille ole ilmaista. Kuluja tuottavat toiminnan organisointi, suunnittelu, vapaaehtoisten tukeminen ja erilaiset kulukorvaukset. (Harju ym. 2001.)

Sosiaali- ja terveysjärjestöjen kautta organisoituun vapaaehtoistoimintaan osallistuu 15–79-vuotiaista suomalaisista

13 prosenttia eli noin 500 000 vapaaehtoista. Vapaaehtoistoiminnan toimintamuotoja ovat esimerkiksi asiointiavun antaminen, tukihenkilö- ja ystävätoiminta, ensiapu- ja pelastustoiminta. Vertaistoimintaan eli saman elämäntilanteen kokeneiden keskinäiseen tukeen puolestaan osallistuu 250 000 ihmistä. Kaksi kolmasosaa sosiaali- ja terveysjärjestöjen vapaaehtoisista on naisia. Sosiaali- ja terveysyhdistysten vapaaehtoistoimintaan osallistuneet käyttävät siihen aikaa keskimäärin noin kymmenen tuntia kuukaudessa. Merkille pantavaa on, että yksinasuvat, ikääntyneet, eläkeläiset sekä henkilöt, joilla sairaus tai vamma vaikeuttaa elämää jonkin verran, osallistuvat hieman muita yleisemmin vapaaehtoistoimintaan. He käyttävät siihen myös keskimäärin hieman muita enemmän aikaa. Vapaaehtoisten työpanos sosiaali- ja terveysjärjestöissä vastaa varovasti arvioiden 21 000 henkilötyövuotta. (Järjestöbarometrit 2007–2009.)

Vapaaehtoistoiminnan yhteiskunnallista merkitystä voidaan tarkastella myös sen taloudellisen merkityksen kautta. Taloudellisen merkityksen laskeminen on haasteellista, koska vapaaehtoistoimintaan käytetty työmäärä ja siihen käytetyt rahalliset satsaukset joudutaan toiminnan erityisluonteen vuoksi usein arvioimaan. Täsmällisiä tietoja ei useinkaan ole käytettävissä. OK-opintokeskus tilasi 2010 Ruralia-instituutilta tutkimuksen, jonka tavoitteena oli laskea eräiden järjestöjen piirissä tehdyn vapaaehtoistoiminnan kansantaloudellinen vaikutus. Tutkimuksen kohteena olivat Mannerheimin Lastensuojeluliitto, Suomen Pelastusalan keskusjärjestö, Suomen 4H-liitto ja Suomen Punainen Risti. Tutkimuksessa selvitettiin sitä, mikä olisi järjestöissä tehtävän vapaaehtoistoiminnan kansantaloudellinen merkitys verrattuna siihen, jos vastaava toiminta tapahtuisi julkisen sektorin toimintana ja maksamalla siitä käypä palkka. Pelkästään tarkastelun kohteena olevassa neljässä järjestössä vapaaehtoistoiminnan euromääräinen arvo ja kansantaloudellinen vaikutus arvioitiin yhteensä 101–163 miljoonaksi euroksi. Vapaaehtoistoiminnan rahallinen arvo on

siis merkittävä. Se korostaa myös järjestöjen yhteiskunnallista merkitystä. Vapaaehtoistoiminnasta järjestölle aiheutuvat kulut puolestaan olivat keskimäärin 1,93 euroa työtuntia kohti. Tämä merkitsee sitä, että järjestöissä vapaaehtoistoimintaan sijoitetulla yhdellä eurolla saadaan kuusinkertainen tuotos yhtä työtuntia kohden laskettuna. (Laasanen 2011.)

Sosiaali- ja terveysjärjestöt ovat keskeinen toimija myös palkkatuella ja erityisesti osatyökykyisten ihmisten työllistämiseksi. Ne rakentavat etenkin vaikeimmin työllistyville polkuja työelämään. Osalle vaikeasti työllistyvistä järjestöt voivat olla käytännössä ainoa realistinen työllistymisen vaihtoehto. Valtakunnallisista järjestöistä hieman yli puolet on tarjonnut työllistymismahdollisuuksia. Yksityisistä työnantajista käytännössä lähinnä järjestöjen ja säätiöiden merkitys työllistämiseksi on suuri, sillä niiden osuus työllistämistoimenpiteillä olleista oli noin 30 000 ihmistä. (Järjestöbarometri 2010.)

Kuntien kumppanuuksista osto-myyntisuhteiksi

Sosiaali- ja terveysjärjestöt reagoivat jäsenistönsä vaikeuksiin saada tarvitsemaansa palveluja alkamalla kehittää erilaisia kuntoutus- ja muita palveluita 1980-luvulla. Tämä kehittämistyö tapahtui pitkälti Raha-automaattiyhdistyksen tuella. Kunnat hankkivat tarvitsemansa erityispalvelut kuntalaisilleen ostopalveluina järjestöiltä. Kuntien ja järjestöjen välille rakentui vuosien saatossa vahva kumppanuussuhde. Yhteistyö oli usein pitkäjänteistä. Järjestöissä olevaa erityisasiantuntemusta ei kuntien omasta toiminnasta juurikaan löytynyt. (Särkelä ym. 2005.)

Sosiaali- ja terveysjärjestöillä on merkittävä rooli palvelujen ja tuen tuottajana sekä uusien tuen muotojen kehittäjänä. Ne ovat merkittävä innovaattori suomalaisessa yhteiskunnassa. Järjestöt tuottivat vuonna 2010 kustannuksilla mitaten 16,3 prosenttia kaikista sosiaalipalveluista, mikä vastaa rahallisesti noin 1,3 miljardia euroa. Vielä vuoteen 2004 saakka järjestöjen osuus yksityisistä sosiaalipalvelutoimintayksiköistä oli

suurempi kuin yritysten. Vuoden 2005 jälkeen järjestöjen toimintayksiköiden kokonaismäärä on vähentynyt vuosittain niin, että niitä oli vuoden 2010 lopussa 217 vähemmän kuin vuonna 2005. Useimmissa palvelumuodoissa järjestöjen rooli on edelleen hyvin merkittävä. Joissakin palveluissa ei juuri ole muita palvelun tuottajia kuin järjestöt. Esimerkiksi ensikotipalveluista 96 %, turvakotipalveluista 82 %, päihdehuollon asumispalveluista 66 % ja katkaisuhuoltoasemista 47 % oli vuonna 2010 järjestöjen tuottamia. Järjestöjen rooli vammaispalveluissa ja asumispalveluissa on myös tärkeä. Vuonna 2010 järjestöjen tuottamien sosiaalipalvelujen asiakkuuksien kokonaismäärä oli 94 000. (Järjestöbarometri 2011.)

Suomalainen järjestökenttä, sen rooli ja yhteistyösuhteet muihin toimijoihin ovat muuttuneet Suomessa 1990-loppupuolelta lähtien. Yksi merkittävä tekijä tässä muutoksessa on ollut Euroopan unionin sisämarkkinoiden vahvistaminen. Se on muuttanut järjestöjen, kuntien ja yritysten keskinäisiä suhteita ja työnjakoa. (Särkelä & Vuorinen 2005; Palola & Särkelä 2006; Arajärvi 2007; Koskiahho 2008; Siisiäinen & Kankainen 2009.)

Kun markkinamekanismeja sovelletaan yhä uusilla politiikka-alueilla, julkinen valta on luonut epävarmuutta järjestöjen toimintaan. Yritykset ovat vahvistaneet asemaansa suhteessa järjestöihin. Sisämarkkinasäännösten neutraalisuusperiaatteen mukaan yksityisen sektorin ja järjestöjen välillä ei ole eroa silloin, kun ne toimivat palvelujen tuottajana. Toimijan juridisella luonteella ei ole siis merkitystä sisämarkkinasääntöjen soveltamisessa. Neutraalisuusperiaate on korvannut aikaisemman periaatteen, joka korosti järjestöjen erityisluonnetta. Käytännössä tästä on seurannut se, että kuntien tulee kohdella yrityksiltä ja järjestöiltä tehtyjä hankintoja samalla tavalla. Järjestöjen ja kuntien kumppanuussopimukset ovat tulleet harvinaisiksi ja kunnat hyvin varovaisiksi järjestösuhteissaan.

Euroopan unionin hankintadirektiivit ja niiden pohjalta laadittu hankintalainsäädäntö velvoittavat kunnat ja muut julkisyhteisöt kilpailuttamaan palveluiden tuottajia silloin, kun

ne hankkivat palveluita oman organisaationsa ulkopuolelta. Tämä koskee myös järjestöjä, eikä järjestöillä ole erityisasemaa suhteessa muihin palveluntuottajiin, kuten edellä todettiin. (Laki julkisista hankinnoista 348/2007.)

Palvelujen kilpailuttamisen tulo myös sosiaali- ja terveyspalveluiden alueelle muutti kuntien ja sosiaali- ja terveysjärjestöjen suhteita aikaisemmasta kumppanuudesta tarkemmin säädellyiksi palveluiden hankintasuhteiksi. Kilpailuttaminen on tuonut järjestöille monia ongelmia, vaikka järjestöt ovat menestyneetkin melko hyvin tarjouskilpailuissa. Järjestöt tuottavat usein erilaisia palvelukokonaisuuksia, joiden tuotteistaminen on vaikeaa. Järjestöt ovat myös olleet huolissaan siitä, että palveluiden kilpailuttaminen vaikuttaa niiden jäsenistön saamiin palveluihin siten, että palvelu- ja hoitosuhteet katkeavat ja palveluiden laadusta tingitään. (Valtioneuvoston selonteko hankintalakiuudistuksesta VNS 7/2008 vp.) Näyttää jopa siltä, että palvelumarkkinoiden kehittämisessä kunnilta ja muilta julkisilta toimijoilta uhkaa kokonaan unohtua järjestöjen toiminnan muut puolet, vertais- ja vapaaehtoistoiminta sekä muu kansalaisjärjestötoiminta.

Järjestöjen rooli palveluntuottajana alkoi muuttua edellä kuvatusta kehityksestä johtuen, mutta myös siksi, että niiden jäsenistön oikeuksien valvonnan tarve kasvoi. Järjestöt alkoivat arvioida omaa perustehtäväänsä sekä painottaa aikaisempaa enemmän kansalaisjärjestötoimintaa. Kun vielä vuonna 2004 lähes 70 prosentilla valtakunnallisista järjestöistä palvelujen tuottamisen merkitys toiminnan painopisteenä oli suuri, vuonna 2007 näin oli enää 40 prosentilla. Vuosina 2004–2008 sosiaali- ja terveysalan järjestöjen toiminnan painopisteet siirtyivät palvelutoiminnan merkityksen korostamisesta selvästi kansalaisjärjestötoiminnan, asiantuntijuuden ja vaikuttamisen suuntaan. Osallistumismahdollisuuksien tarjoamista ihmisille alettiin korostaa uudella tavalla. (Järjestöbarometrit 2007; 2008; 2012.)

Järjestöjen tuottamat palvelut ovat siis joutuneet vaikeuksiin. Kahdeksan prosenttia vastanneista eli viisi järjestöä on lopettanut vuonna 2011 jonkin palvelumuodoistaan ja kolme suunnittelei mahdollista lopettamista. Järjestöt ovat lopettaneet asumis-, laitoshoidon-, lomatoiminta- ja neuvontapalveluja sekä työkeskuksen ja sosiaalisen yrityksen toiminnan. Suunnitteluvaiheessa on kuntoutus- ja kurssikeskustöiden lopettamiset. Palveluja lopettaneiden järjestöjen osuus on vaihdellut vuosittain kuudesta kolmeentoista prosenttiin. Myös uusien palvelujen käynnistäminen on aiempaa harvinaisempaa. Vuonna 2007 järjestöistä 40 prosenttia ja vuonna 2012 enää 17 prosenttia ilmoitti aloittaneensa jonkin uuden palvelumuodon. (Järjestöbarometri 2012.)

Eniten taloudellista epävarmuutta järjestöille tuottaa rahoituksen lyhytjänteisyys. Huomattavassa osassa kuntia ei ole olemassa palvelustrategioita, jotka määrittelisivät sitä, mitä palveluita kunnat tuottavat itse sekä sitä, mitä palveluja ja millaisilla volyyymeillä ne hankkivat muilta palvelujen tuottajilta esimerkiksi järjestöiltä. Kilpailutusten vuoksi palvelun tuottaminen on katkolla vuosittain tai muutaman vuoden välein. Kunnat voivat irtisanoa harkinnanvaraisia ostopalvelujaan heikon taloudellisen tilanteensa vuoksi tai hankkia palvelua tarpeeseen nähden liian vähän. Palveluja kilpailutettaessa kunnat kiinnittävät huomiota yksipuolisesti hintaan laadun sijaan tai hankkivat esimerkiksi pelkkää asumispalvelua, jolloin asiakkaan tukemisen kannalta oleellinen muu tuki jää palvelua tuottavan järjestön kustannettavaksi. Kuntien palvelustrategiat ovat keskeinen edellytystekijä kuntien ja järjestöjen pitkäjänteisen yhteistyön kehittämiseksi palvelujen alueella. (Järjestöbarometri 2012; Sosiaalibarometri 2013.)

Kun julkinen valta pakottaa kansalaisjärjestöt toimimaan tavaratuotannon ehdoilla, tuotteistamaan ja kilpailuttamaan yhä suurempi osa toimintojaan, niillä ei enää ole mahdollisuutta panostaa etsivään työhön. Tällöin ollaan tilanteessa, jossa järjestöillä ei enää olekaan sitä roolia, että ne löytävät uu-

sia palvelutarpeessa olevia ryhmiä ja pitkäjänteisesti kehittävät näille sopivaa apua.

Monet järjestöt tavoittavat niitä ihmisiä, jotka eivät hakeudu julkisen palvelujärjestelmän piiriin. Matalan kynnyksen auttamisella voidaan puuttua ihmisen hankaluuksiin ennen kuin tilanne vaatii järeämpiä toimia. Kansalaistoiminnan lähtökohdista myös spekulatiot siitä, että vapaaehtoisten panos järjestöjen tarjoamassa palvelussa muodostaa potentiaalisen kilpailuhaitan, on lähtökohdiltaan absurdi. Jopa vapaaehtoistoimintaa on yritetty kunnissa kilpailuttaa, mikä on täydellisessä ristiriidassa vapaaehtoistoiminnan ja kansalaistoiminnan autonomisuuden ja omaehtoisuuden lähtökohtien kanssa. Järjestöllisen toiminnan motiivi on kohdistaa normaali lähimmäisapu ja tarjota osallistumismahdollisuuksia myös syrjäytyneille ja vaikeuksissa oleville ihmisille. On nähtävissä riski, että Suomessa tuhotaan osa järjestöjen toiminnasta ja ihmisten osallistumismahdollisuuksista sitä kautta.

Yhteistyössä kehitettävää ja mahdollisuuksia

Kunnat ovat sosiaali- ja terveysjärjestöille, toisten järjestöjen jälkeen, tärkein yhteistyötaho. Yhdistyksistä 72 prosentilla on jotakin säännöllistä yhteistyötä kuntien, useimmin sosiaali- ja terveystoimen viranhaltijoiden kanssa. Eniten yhteistyötä on kehitysvammayhdistyksillä (93 %) sekä vanhusten yleis-, asumis- ja palveluyhdistyksillä (91 %). Kuntayhteistyöhönsä tyytyväisiä on 38 % sosiaali- ja terveysyhdistyksistä. (Järjestöbarometri 2012.)

Järjestöt kokevat kuntien suhtautumisen järjestöihin pääasiassa hyväksi ja arvostavaksi. Järjestöissä kuitenkin arvioidaan, että kunnissa suhtaudutaan selvästi positiivisemmin järjestöihin vapaaehtoistoiminnan tarjoajina ja yhteisöllisyyden rakentajina kuin vaikuttajina tai strategisina kumppaneina. Näin järjestöjohdosta arvioi yli puolet. (Emt.)

Kuntien päätöksentekoon vaikuttamismahdollisuus toteutuu järjestöjen näkökulmasta huonosti. Alle puolet järjestöjohtajista arvioi suhtautumisen kunnissa olevan positiivista silloin, kun kyse on järjestöistä vaikuttajina, yhteistoiminta-aloitteiden tekijöinä tai strategisina kumppaneina. Järjestöjohto, aluetyöntekijät ja paikallisyhdistykset arvioivat järjestön arvostuksen, toiminnan tuntemuksen ja merkityksen ymmärtämisen kunnissa toteutuvan selvästi paremmin kuin järjestön vaikuttamismahdollisuuksien. Mielenkiintoista on se, että sosiaalijohdon arvio on hyvin samansuuntainen järjestöjen vaikuttamismahdollisuuksista kunnissa kuin järjestöjenkin. (Järjestöbarometrit 2009; 2012.)

Järjestöjen mukaan kunnat eivät osaa hyödyntää tarpeeksi hyvin niiden asiantuntemusta myöskään palvelujen kehittämisessä. Vuonna 2012 järjestöistä 60 prosenttia arvioi, että niiden mukaan ottaminen palvelujen kehittämiseen kunnissa toteutuu huonosti. Kehitys on mennyt huonompaan suuntaan, sillä näin arvioivien osuus on kasvanut 10 prosenttiyksikköä vuodesta 2009. (Emt.)

Näyttää siis siltä, että järjestöjä sivuutetaan vieläkin kunnallisessa päätöksenteossa, eikä niiden ammatillista ja kokemusasiantuntijuutta osata käyttää sosiaali- ja terveystalvelujen kehittämisessä. Tässä muutoksen aikaansaaminen olisi kunnille tärkeä resurssi. Ihmisten ääni ja näkemykset saadaan esille järjestöjen kautta. Erityisen tärkeäksi järjestöjen vaikuttamismahdollisuudet kunnissa tulevat siksi, että kuntalaisilla on erittäin puutteelliset kanavat vaikuttaa suoraan kunnalliseen päätöksentekoon, vaikka halua siihen olisikin (Kansalaisbarometrit 2009; 2011).

Kehittämishankeysteistyö järjestöjen ja kuntien välillä on ollut hyvin laajaa. Vuoden 2009 Järjestöbarometrissä kartoitettiin erityisteemana järjestöjen ja kuntien yhteistyötä. Yhteistyö todettiin erittäin laajaksi ja monimuotoiseksi. Joka viidennellä yhdistyksellä oli kolmen edellisen vuoden aikana ollut kehittämishankkeita yhdessä kunnan kanssa. Kuntien ja

yhdistysten yhteisten kehittämisprojektien rahoitus vaihteli. Vajaalla puolella yhdistyksistä oli ollut kunnan kanssa projekteja, jotka ovat olleet kokonaan yhdistyksen rahoittamia. Yli kolmasosalla oli ollut kunnan ja yhdistyksen yhdessä rahoittamia projekteja ja noin joka kymmenennellä kokonaan kunnan rahoittamia hankkeita. Kehittämisysteistyö oli ollut tuloksia tuottavaa, sillä kehittämisprojektien tuloksena oli varsin usein saatu syntymään toimintaa, joka on jatkunut hankkeen päätyttyä. Valtakunnallisista järjestöistä kolme neljäsosaa arvioi kunnan kanssa toteutetuissa hankkeissa syntyneen pysyviä toimintamuotoja. Kahdella kolmesta paikallisyhdistyksestä oli vähintään yhdessä kolmen edellisen vuoden aikana toteutetussa projektissa syntynyt pysyvää toimintaa. Keskimääräistä yleisemmin yhteisiä hankkeita on ollut vanhusten yleis-, asumis- ja palveluyhdistyksillä, mielenterveysyhdistyksillä sekä taloudeltaan suurimmilla yhdistyksillä, joista hieman alle puolella on ollut projektiyhteistyötä kunnan kanssa. (Järjestöbarometri 2009.)

Eri toimialoja edustavien yhdistysten projekteissa syntyneen pysyvän toiminnan sisältöjä olivat mm. päihdeyhdistyksillä asumispalvelut, päiväkeskustoiminta ja koulujen päihdekasvatus sekä mielenterveysyhdistyksillä vertaistoiminta, avoimen kohtaamispaikan toiminta, tukiasuminen, kriisikeskustoiminta, päivätoiminta ja kuntouttava työtoiminta. Sotainvalidiyhdistyksillä projekteissa syntyneitä pysyvää toimintaa oli esimerkiksi kotipalvelujen järjestäminen, eläkeläisyhdistyksillä liikuntatoiminta ja vanhusten yleis-, asumis- ja palveluyhdistyksellä päiväkeskustoiminta, kotona asumisen tukipalvelut sekä vertaistoiminta. Aistivammayhdistyksen projekteissa oli synnytetty pysyvää avustaja- ja asumispalvelua, sijaishuoltoyhdistyksellä kriisipäivystystä ja sijaishuoltopankki. Lastensuojelun yleisyhdistyksen yhteisprojektissa kunnan kanssa oli organisoitu lapsiperheiden kohtaamispaikka ja potilasyhdistyksellä liikuntatoimintaa sekä vapaaehtoistoimintaa saattohoidon vapaaehtoisten koulutuksen kautta. Yhdistysten ja kuntien yhteisprojekteissa syntyneitä pysyvää toimintaa rahoit-

tivat yleisimmin kunta ja yhdistys yhdessä, sillä 28 prosenttia yhdistyksistä ilmoitti rahoituksen olevan yhteinen. Joka neljännessä yhdistyksessä toiminnan rahoitus oli yhdistyksen vastuulla ja joka viidennessä kunta huolehti siitä. (Emt.)

Ehkäisevän työn hanke, ESKO, jota tässä teoksessa tarkastellaan, on hyvä esimerkki siitä, miten kunta, tässä tapauksessa Oulu ja järjestöt ovat voineet kehittää pitkäjänteisesti strategista kumppanuutta siten, että se tukee molempien tahojen toiminnan kehittymistä sekä tuottaa uusia toimintamalleja ihmisten auttamiseksi. Erityisen merkittävää hankkeessa on se, että uusia ratkaisuja on pystytty kehittämään tilaaja-tuottajamallissa ja siten, että ne jatkuvat myös hankkeen päätyttyä. Toivottavaa on, että tässä teoksessa kuvatut hyvät yhteistyökäytännöt, yhteisestä tekemisestä opittu ja syntyneet toimintamallit leviävät laajasti myös muihin kuntiin. Toivottavasti ne rohkaisevat myös muissa kunnissa toimivia järjestöjä käynnistämään yhteisiä kehittämishankkeita ja rakentamaan rohkeasti yhteistyötä kuntien kanssa. Yhteistyötä ilman emme tulevaisuuden haasteista selviydy. Vaikka yhdessä tekeminen on välillä vaikeaa ja keskinäinen luottamus rakentuu hitaasti, yhteiselle oppimismatkalle kannattaa lähteä.

Kuntien ja järjestöjen strategista kumppanuutta tulee kehittää tulevaisuudessa tavoitteellisesti. Se luo merkittäviä hyötyjä ja synergiaetuja molemmille osapuolille. Vuonna 2009 kahdessa kolmasosassa kuntia ei ollut lainkaan järjestöstrategiaa ja kahdessa prosentissa oli erillinen järjestöstrategia. Kunnista 15 prosenttia oli sisällyttänyt järjestöyhteistyön osaksi kunnan kokonaisstrategiaa ja 14 prosenttia osaksi hyvinvointistrategiaa. (Järjestöbarometri 2009.) Tulevaisuudessa jokaisen kunnan kuntastrategiassa tulee näkyä, miten ne toimivat yhteistyössä järjestöjen kanssa ja käyttävät sosiaali- ja terveysjärjestöjen asiantuntemusta. Strategiat on myös valmisteltava yhdessä järjestöjen kanssa.

Kunta-järjestöyhteistyön kehittämisen ja uudistamisen haaste korostuu, kun kuntia yhdistyy ja kuntakoko kasvaa.

Järjestöille käynnissä oleva muutos merkitsee suurta uusien yhteistyösuhteiden rakentamisen tarvetta. On pystyttävä tekemään oma toiminta ja sen merkitys tunnetuksi. Se on myös selkeä järjestöjen keskinäisen yhteistyön kehittämisen haaste.

Lähteet

Arajärvi, Pentti (2007) Perustelumuoistio hallituksen periaatepäätökselle kansalaisjärjestötoiminnan toimintaedellytysten edistämiseksi. Helsinki. Oikeusministeriö. Julkaisematon muistio.

Harju, Aaro (2003) Yhteisellä asialla- Kansalaistoiminta ja sen haasteet. Vantaa. Kansanvalistusseura.

Harju, Ulla-Maija & Niemelä, Pauli & Ripatti, Jaakko & Siivonen, Teuvo & Särkelä, Riitta (2001) Vapaaehtoistoiminta seurakunnassa ja järjestöissä. Logos. Edita Oyj. Helsinki.

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

Järjestöbarometri 2006. Ajankohtaiskuva järjestöistä (2006) Vuorinen, Marja & Särkelä, Riitta & Peltosalmi, Juha. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry.

Järjestöbarometri 2007. Ajankohtaiskuva järjestöistä (2007) Vuorinen, Marja & Särkelä, Riitta & Peltosalmi, Juha. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry.

Järjestöbarometri 2008. Ajankohtaiskuva järjestöistä (2008) Vuorinen, Marja & Särkelä, Riitta & Peltosalmi, Juha. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry.

Järjestöbarometri 2009. Ajankohtaiskuva järjestöistä (2009) Vuorinen, Marja & Särkelä, Riitta & Peltosalmi, Juha. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry.

Järjestöbarometri 2010. Ajankohtaiskuva järjestöistä (2010) Vuorinen, Marja & Särkelä, Riitta & Peltosalmi, Juha. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry.

Järjestöbarometri 2011. Ajankohtaiskuva järjestöistä (2011) Peltosalmi, Juha & Särkelä, Riitta. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry.

Järjestöbarometri 2012 (2012) Peltosalmi, Juha & Hakkarainen, Tyyne & Särkelä, Riitta & Eronen, Anne. Helsinki: SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry.

Kansalaisbarometri 2009 (2009) Siltaniemi, Aki & Eronen, Anne & Londen, Pia & Perälähti, Anne & Särkelä, Riitta. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry.

Kansalaisbarometri 2011 (2011) Siltaniemi, Aki & Hakkarainen, Tyyne & Londen, Pia & Luhtanen, Marjukka & Perälähti, Anne & Särkelä, Riitta. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry.

Koskiaho, Briitta (2008) Hyvinvointipalvelujen tavaratalossa. Tampere. Vastapaino.

Laki julkisista hankinnoista 348/2007.

Möttönen, Sakari & Niemelä, Jorma (2005) Kunta ja kolmas sektori. Yhteistyön uudet muodot. Jyväskylä. PS-Kustannus.

Palola, Elina & Riitta Särkelä (toim.) (2006) Hyvinvointi United –FC sisämarkkinat - Reilu Peli. Helsinki. Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto.

Siisiäinen, Martti & Kankainen, Tomi (2009) Järjestötoiminnan kehitys ja tulevaisuuden näkymät (julkaisematon). Helsinki: Oikeusministeriö.

Sosiaalibarometri 2013. Ajankohtainen arvioi hyvinvoinnista, palveluista sekä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisestä (2013) Eronen, Anne & Hakkarainen, Tyyne & Londen, Pia & Nykyri, Päivi & Peltosalmi, Juha & Särkelä, Riitta. Vaasa: SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry.

STM (2011) Sosiaali- ja terveystalouden strategiat 2020. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2011. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

Särkelä, Riitta & Vuorinen, Marja & Peltosalmi, Juha (2005) Sosiaali- ja terveysjärjestöjen mahdollisuudet palveluiden ja tuen tuottamisessa. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry.

Valtioneuvoston selonteko hankintalakiuudistuksesta VNS 7/2008 vp.

1.2. Järjestöjen ja kuntien yhteistyö Raha-automaattiyhdistyksen näkökulmasta

Pekka Mykrä & Elina Varjonen

Raha-automaattiyhdistyksen (RAY) avustustoiminnan lakiin kirjattuna tehtävänä on terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistäminen yleishyödyllisten järjestöjen toimintoja ja hankkeita tukemalla. Tarkastelemme otsikon yhteistyökysymystä hyvinvointia edistävien järjestöjen ja RAY:n avustusjärjestelmän näkökulmasta.

”Yhteistyöllä” on terminä lähtökohtaisesti erittäin myönteinen väritys ja lähestulkoon aina siitä puhutaan positiivisena asiana, jonakin johon pitäisi pyrkiä ja jota pitäisi edistää. Ei olekaan yhtään hankalaa löytää loputtomasti esimerkkejä siitä, miten erilaiset toimijat ovat yhteistyöllä saaneet merkittäviä asioita aikaiseksi, paljon merkittävämpiä kuin mikään niistä yksin olisi voinut saavuttaa. Hyviä esimerkkejä löytyisi helposti niin yksittäisten ihmisten kuin ihmisryhmien tai mitä erilaisimpien organisaatioiden - jopa valtioiden - välisen yhteistyön tuloksista. Periaatteellisella tasolla yhteistyötä pidetään lähes itsestäänselvyytenä, mutta sen aikaan saaminen käytännössä ei aina olekaan ihan helppoa.

RAY rohkaisee järjestöjä yhteistyöhön

Yhteistyöhakuisuus on kirjattu RAY:n voimassa olevaan avustusstrategiaan yhtenä järjestötoiminnan menestystekijänä. Silällä haluamme rohkaista järjestöjä sekä keskinäiseen yhteistyöhön muiden järjestöjen kanssa että aktiiviseen kumppanuuksien ja yhteistoimintamahdollisuuksien etsimiseen kuntien, yritysten ja muiden terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämisen kannalta tärkeiden toimijoiden kanssa. Järjestötoiminnan tavoitteet ovat monenlaisia ja monentasoisia ja yhteistyökysymyksen muotoutuu eri yhteyksissä hyvin erilaisin tavoin, mitään yhtä mallia siihen ei ole.

Yhteistyön periaate ei ole kansalaisjärjestöille yhtään vieras asia eikä ulkopuolisten viisaiden niille opettava. Järjestöt syntyvät yhteistyöstä. Joukko ihmisiä kokoontuu yhteen ja päättää toimia yhdessä jonkin asian puolesta. He perustavat toiminnalliseksi kehykseksi yhdessä asettamiensa tavoitteiden saavuttamiseksi yhdistyksen. Monissa tapauksissa toiminnan muodoksi voitaisiin valita jokin muukin kuin yhdistys, mutta yhdessä toimimisen näkökulmasta se ei muuta perusasiaa; järjestöt ovat yhteistoiminnallisia rakenteita. Järjestön koko on aika loogisessa yhteydessä sen toiminnallisten tavoitteistojen monitasoisuuteen ja valtakunnallisissa tavoitteissa yhteistyökuviotkin näyttävät aivan erilaisilta kuin paikallisissa, mutta sekään ei muuta tuota yllä todettua perusasiaa.

Yhteistyö ei ole itsetarkoitus ja on paljon asioita, joita voi tuloksetta tehdä ilman erityisiä kumppaneita. Usein yhteistyö muiden organisaatioiden kanssa on kuitenkin hyvä keino tehostaa omien tavoitteiden saavuttamista. Aivan erityisesti monissa yhteiskunnallisissa tavoitteissaan suuretkin järjestöt ovat liian pieniä yksinään. Järjestöjen keskinäisen yhteistyön tiivistäminen on tarpeellista aina silloin, kun kansalaisten näkökulmaa halutaan viedä julkishallintoon, onpa kyse sitten järjestöjen edustamien väestöryhmien oikeuksien valvonnasta tai asiakaslähtöisyyden edistämisestä palvelujärjestelmässä. Yhteistyöstä pitää myös olla hyötyä tavoitteiden saavuttamisen kannalta; jos sitä ei ole, se on huonoa tai jo muuttunut itsetarkoitukseksi.

Toimivaan yhteistyöhön ei ole olemassa mitään yleispätevää kaavaa, vaan kulloisetkin tavoitteet viimekädessä määrittävät sen, minkälainen yhteistyö ja minkä tahojen kanssa olisi tarkoituksenmukaista. Aidon ja toimivan yhteistyön edellytyksiä ja ehtoja on niin paljon, että yhteistyön yhtälössä on iso joukko muuttujia, eikä patenttiratkaisuja siihen ole. Sen lisäksi, että RAY rohkaisee järjestöjä yhteistyöhakuisuuteen, se myös rohkaisee asettamaan toiminnalle mahdollisimman konkreettisia tavoitteita ja analysoimaan sitä toimin-

taympäristöä, jossa asetetut tavoitteet olisi saavutettava. Oman mission tiedostaminen, konkreettiseksi muotoillut tavoitteet ja toimintaympäristöanalyysi ovat ehdottoman tärkeitä asioita myös yhteistyökysymyksen ratkaisemisessa.

Järjestö-kuntayhteistyö on mitä luontevin ajatus - mutta...

Kuten edellä totesimme, yhteistyö ei ole järjestöille mikään ulkokohtainen asia, vaan järjestöt ovat jo sellaisenaan yhteistyörakenteita. Ihan sama koskee kuntia; nehan ovat jo lähtökohtaisesti asukkaidensa yhteisöjä, joissa päätösvallan käyttäminen kuntalaisia koskevissa asioissa on asukkaiden yhteistyötä. RAY:n järjestöavustukset on lain mukaan suunnattava hyvinvoinnin edistämiseen. Kuntalain mukaan kunta edistää asukkaidensa hyvinvointia ja kestävästä kehitystä alueellaan. Mikä voisi olla parempi lähtökohta järjestöjen ja kuntien yhteistyölle kuin yhteinen päämäärä; ihmisten ja perheiden hyvinvointi?

Yksittäisiä hyviä esimerkkejä toimivasta järjestö-kuntayhteistyöstä on kyllä olemassa, mutta mikään yleinen käytäntö se ei ole, eikä nykytilannetta laajasti ottaen pidetä kovin hyvänä sen enempiä järjestöjen kuin kuntienkaan taholla. On olemassa runsaasti tutkittua tietoa kuntien ja järjestöjen yhteistyön ongelmista ja haasteista. RAY on itsekin tehnyt useampia kunta-järjestöyhteistyöhön liittyviä selvityksiä. Myös Sosiaali- ja terveysturvan keskusliiton (STKL) ja sittemmin SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry:n Järjestöbarometrissa asiaa on käsitelty lukuisia kertoja. Selvityksissä nousee aina esiin samantyyppisiä arvioita järjestö-kuntayhteistyöstä ja sen ongelmista; molemminpuolinen tiedon puute, epäluuloiset asenteet, toimintakulttuurien erilaisuus, tehtävä- ja työnjakojen epäselvyys, kohtaamisen mahdollistavien rakenteiden puuttuminen jne.

Yhteistyön lukuisista edellytyksistä tahto ja asenteet ovat aika keskeisiä. Jonkun pitää aina tehdä aloite, ehdottaa ja

jopa houkutella. Asenteisiin vaikuttaa tieto, ilkeästi myös sen puute. Kunnat tietävät järjestöjen toiminnoista liian vähän ja järjestöissä koetaan hankaluudeksi nähdä edes kuka tai ketkä kunnan edustajista olisivat niitä, joiden kanssa yhteistyöhön pitäisi hakeutua. Tapahtuu kovin harvoin, että kukaan lähtee yhteistyöhön sellaisen kanssa, josta ei tiedä. Myönteinen kokemus toimivasta yhteistyöstä lujittaa uskoa siihen, mutta yhteistyökuviot voivat osoittautua toimiviksi vasta sen jälkeen, kun niitä on syntynyt. Toimivassa yhteistyössä keskinäinen luottamus vahvistuu ja yhteisten strategisten haasteiden edessä se parhaassa tapauksessa jalostuu aidoksi kumppanuudeksi. Kaikki vaikuttaa siis lupaavalta – kunhan joku vain keksisi miten saada tuo hyrrä liikkeelle.

Ostopalvelukäytäntö on yksi nykyisen toimintakulttuurin kulmakivi, joka vaikuttaa monin tavoin järjestöjen ja kuntien suhteeseen. Kunnilla on lakisäätöiset velvoitteet järjestää palveluita ja - kuten vastaajat selvityksissä toteavat - se vie kuntatoimijoiden päähuomion ja sanelee ehdot sekä ajan että muiden resurssien käytölle. Se korostaa ostopalveluja tuottavien järjestöjen merkitystä ja tärkeyttä kuntien yhteistyötahoina ja vastaavasti näyttää vähentävän muiden. Palveluiden järjestämiseen fokuoituvan nykymuotoisen hyvinvointijärjestelmämme kehitys ei ole synnyttänyt sellaisia toiminnallisia rakenteita, joiden pohjalta kunnan ja kansalaisjärjestöjen yhteistyö voisi kehittyä myös sellaisen hyvinvointia edistävän toiminnan osalta, jossa ei ole kyse lakisäätöisten palveluiden tuotannosta. Kun kunnat ovat asukkaidensa yhteisöjä, on oikeastaan aika kummallista, että ”asukkaiden palvelujärjestelmän” ja ”asukkaiden kansalaistoiminnan” väliin on syntynyt nykyisenkaltainen epäluuloisuuden harmaa vyöhyke.

Toimintaympäristön kehitystendenssejä

Ostopalvelukäytäntö on nykymuodossaan kuulunut suomalaisen hyvinvointivaltion perustuksiin kolmenkymmenen

vuoden ajan, 80-luvun alun SVOL-lainsäädännöstä lähtien. Kunnilla on lakisääteinen velvoite järjestää palveluita alueensa asukkaille ja palveluiden järjestäminen voi toteutua joko kuntien omana palvelutuotantona tai ostopalveluiden hankintana. Ostopalvelut ovat tärkeä osa järjestämisveloitteen toteuttamista ja kuntien näkökulmasta siinä toteutuu mahdollisuus valita palveluiden järjestämisen tapa. Ostopalveluiden kautta kunnat oppivat tuntemaan selvästi paremmin sellaiset järjestöt, jotka tuottavat myytäväksi rahavälitteisiä palveluita kuin sellaiset, joilla ostopalvelutuotantoa ei ole. Ostopalvelukäytäntö on palvelujärjestelmän rahoituksellinen rakenne, joka on samalla myös vedenjakaja kahden erityyppisen järjestötoiminnan välillä.

1990-luvun valtionosuus uudistuksen jälkeen on ollut selvästi nähtävissä, että järjestöjen kehittämät uudet toimintamallit eivät enää samalla tavalla siirry palvelujärjestelmän osiksi ja kuntien rahoittamiksi, kuin aiemmin menoperusteisten valtionosuuksien aikana. Raha-automaattivastuuksilla toteutetussa kehittämistoiminnassa tämä muutos näkyy selvästi. Laskennallisten valtionosuuksien järjestelmässä, kunnat ottavat ”muiden” kehittämisiä toimintamalleja juurruttaakseen vain, jos ne samalla pystyvät säästämään jostain muusta, eikä se toteudu kovin helposti. Tässäkin järjestelmän ei sinänsä tarvitse olla huono, mutta faktisesti palvelujärjestelmän rahoitusrakenteissa tapahtunut muutos on merkittävällä tavalla muuttanut järjestöjen toimintaympäristöä. Uudessa tilanteessa on käynyt yhä selkeämmäksi, että erityisesti palveluihin liittyvien toimintamallien kehittämisessä uudenlainen aito yhteistyö järjestöjen ja kuntien kesken on entistä tärkeämpää, jos tavoitteena on järjestöjen kehittämien toimintamallien juurtuminen palvelujärjestelmän osiksi. Tällaisen yhteistyön toteutumisen ehtona on, että se saadaan alulle jo hankkeen ideointi- ja suunnitteluvaiheesta lähtien, eikä vasta sitten kun järjestön kehittämä ”valmis uusi juttu” on jo pöydässä odottamassa jatkorahoituspäätöksiä.

Kolmanneksi, kansalaisjärjestöjen toimintaympäristöä on muuttanut myös se, että kunnat ovat 90-luvulta lähtien alkaneet kiristää järjestöavustustensa ”vastikkeellisuutta”, tai korvata niitä ostopalvelurahoituksella – ellei niitä sitten ole lopetettu kokonaan. Vastikkeellisuuden korostaminen voi monissa tapauksissa selkiyttää toimintojen rahoituksen periaatteita, edellyttäen että vastike on mahdollista määritellä. Vastikkeellisuuden korostaminen liittyy läheisesti tuotteistamisen haasteeseen, ei ole ihan sama, mutta lähellä. Tuotteistamisessa kaikki se, ”mikä ei mahdu pakettiin”, joudutaan jättämään pois. Kaikessa siinä, mikä lähtökohtaisestikin on tarkoitettu myytäväksi, tuo ei ole merkittävä ongelma, pikemminkin edellytys markkinoilla menestymiselle. Toisaalta kaikessa sellaisessa, mitä lähtökohtaisesti ei ole tarkoitettu myytäväksi, se on aina ongelma. Kansalaisjärjestötoiminnan peruselementtejä, kuten kansalaisten osallistumista, yhteisöllisyyttä, lähimmäisistä välittämistä jne, ei millään järkevällä tavalla kyetä paketoimaan myytäväksi tuotteeksi. Yleisempänä kehityksenä vastikkeellisuuden kiristyminen saattaa ilmentää sitä, että kansalaisjärjestötoiminnan odotetaan muuttuvan rahavälitteiseksi suoritetuotannoksi.

Kaikki mainitut kolme tendenssiä näkyvät selvästi kunta-järjestöyhteistyötä koskevissa selvityksissä ja niissä kiteytyy eräs suomalaisen hyvinvoinnin isossa kuvassa tapahtuva kehitys, jota Sakari Möttönen ja Jorma Niemelä jo melkein kymmenen vuotta sitten ansiokkaasti käsitelivät kirjassaan ”Kunta ja kolmas sektori” (Möttönen & Niemelä 2005). Tulevaa kehitystä ajatellen erittäin suuri merkitys on niillä ratkaisuilla, joilla kunnat päättävät kuinka suuren osan palveluista ne järjestävät omana toimintanaan ja minkä osan hankkivat ostamalla. Ja vielä paljon enemmän seurausvaikutuksia on kuntien hyvinvointistrategisella linjavalinnalla, tehdäänkö paikallista hyvinvointipolitiikkaa ensisijaisesti palvelujärjestelmän näkökulmasta vai laajemmasta kuntalaisten hyvinvoinnin näkökulmasta. Jälkimmäisellä polulla hyvinvointia edistävien erilaisten toimintojen koordinointi ja yhteen kokoaminen alkaisi toteutua

todellisten hyvinvointivaikutusten, eikä palvelujärjestelmän suoritetuotannon ehdoilla. Tätä taustaa vasten Sakari Möttönen on aivan varmasti oikeassa todetessaan, että ”kolmannen sektorin asema suomalaisessa hyvinvointipolitiikassa ratkaistaan paikallistasolla” (Möttönen 2009, 68).

Yhteistyö ja hyvinvointivaltion uudistumisen välttämättömyys

Yhteistyöhön viittaavia ja velvoittaviakin kohtia on hyvinvointiin liittyvässä lainsäädännössä ja hyvinvointivaltion ohjauksellisissa rakenteissa paljon, eniten tietysti palvelujärjestelmän tai julkishallinnon eri sektoreita koskevia, mutta myös sellaisia, jotka koskevat yhteistyötä laajemmin. Viime vuosien aikana yhteistyötä on alettu korostaa vielä aiempaa selvemmin, eikä siitä enää puhuta pelkästään hyveenä, vaan yhä useammin hyvinvointivaltion kehittymisen ja jatkuvuuden sekä rakenteiden uudistamisen välttämättömänä ehtona.

Sosiaali- ja terveysministeriön nykyisessä strategiasa yhteistyötä korostetaan vahvemmin kuin koskaan aiemmin. Sosiaali- ja terveystyön toimintakulttuuria uudistavassa kansallisessa Kaste-ohjelmassa se on läpikäyvä juonteena. Sosiaali- ja terveyspalveluihin liittyvässä lainsäädännössä on runsaasti yhteistoimintaan velvoittavia kohtia ja mitä uudemista laeista on kyse, sitä enemmän. Parin vuoden takainen terveydenhuoltolaki oli tässä suhteessa jo kaikkia edeltäjiään painokkaampi ja aivan uudenlaisia painotuksia yhteistyö näyttää saavan valmisteilla olevassa sosiaalihuoltolaissa. Sen lisäksi, että yhteistyö mainitaan siinä parikymmentä kertaa, siinä on yhteistyölle myös ihan oma pykälänsä. Se perinteinen ”palveluiden järjestäminen” (kunnan omana toimintana tai ostopalveluin) on lakiin kyllä kirjattu kuntien velvoitteeksi, mutta sen lisäksi laissa korostuu kunnan velvoite koordinoida hyvinvointiin vaikuttavien erilaisten ”muiden toimijoiden” yhteistyötä. Järjestöt lienee kaikissa yhteistyökohdissa sisäl-

lytetty ”muihin toimijoihin”, mutta sen lisäksi järjestöyhteistyö mainitaan lakitekstin luonnoksessa erikseen neljä kertaa.

Ostopalvelukäytäntö ei maamme hyvinvointijärjestelmästä varmastikaan ole häviämässä mihinkään ja sen kehitystä määrittää ensisijaisesti kunnissa tehtävät päätökset siitä, missä määrin ne tuottavat palveluita itse ja miltä osin hankkivat niitä ulkopuolisilta palveluntuottajilta, ovatpa ne sitten yritysmuotoisia tai järjestöjä. Ostopalveluiden tuottajina järjestöjen merkitys kunnille säilynee pääpiirteissään entisenlaisena ja kehittyä tulevana vuosina hankintakäytäntöjen, palvelumarkkinoiden ja tilaaja-tuottaja-mallisen yhteistyön kehityksessä. Koska RAY-avustuksia ei ole tarkoitettu rahavälitteisten palveluiden avustamiseen, niillä on varsin vähän, jos lainkaan vaikutusta tähän kehitykseen.

Sekä varsinaisen kansalaistoiminnan että RAY:n avustusjärjestelmän kannalta olennaisinta onkin se, millä tavalla kuntien hyvinvointistrategioissa ja hyvinvoinnin edistämiseen liittyvissä yhteistyökuvioissa jatkossa huomioidaan sellainen järjestötoiminta, joka ei ole rahavälitteisen palvelutuotannon muotoista. Tässä suhteessa kuntapäätäjille on tarjolla mahdollisuuksia uudistaa merkittävästikin - jopa mullistaa - nykyinen toimintakulttuuri. Avainkysymys on, millä tavoin kunnat omalta osaltaan luovat edellytyksiä järjestöjen asiantuntijuuden hyödyntämiselle, kehittämiskumppanuuksille tai kansalaisia lähellä olevien järjestölähtöisen avun ja tuen muodoille. Järjestöjen kansalaisille tarjoamat mahdollisuudet osallistua ja toimia, erilaiset matalankynnyksen kohtaamispaikat ja yhteisöllisyyttä vahvistavat toiminnot, vertaistuen ja lähimmäisistä huolehtimisen erilaiset muodot, varhaiseen puuttumiseen liittyvät ja etsivät toiminnot ovat kaikki hyvinvoinnin vahvistamisessa tärkeitä, mutta viranomaisvastuulla toteutettaviksi rahavälitteisiksi palveluiksi ne eivät taivu. Joko niitä tuetaan muilla keinoin kuin ostamalla, tai ne kuihtuvat vähitellen pois.

Oireita hyvästä on näkyvissä

Uudenlaisia järjestöjen ja kuntien välisiä yhteistyökuvioita on olemassa ja niiden toimivuudestakin on jo olemassa myönteisiä viestejä. Suurin osa lupauksia herättävistä uusista käytännöistä on yksittäisiin määräaikaishankkeisiin tai parhaimmillaankin hankekokonaisuuksiin liittyviä ”väliaikaisrakennelmia”. Määräaikaiset hankkeetkaan eivät ole huono asia, vaikka projektimuotoiselle erilliskehittämiselle pitäisi ehdottomasti löytää muunkinlaisia vaihtoehtoja. Liian usein määräaikaishankkeiden päättyessä niiden paikalle jää tyhjä aukko, kun hyvienkään käytäntöjen vakiinnuttamiselle ei ole riittävästi luotu edellytyksiä.

Sellaisia rakenteita, joissa järjestöjen ja kuntien vuorovaikutus voisi luontevasti toteutua ja joissa järjestöt voisivat olla jotain muuta kuin vain ostopalveluiden tuottajia, on vielä harvassa. Kuntien kokonaisvaltaisia hyvinvointistrategioita, erityisesti sellaisia, joissa myös kansalaisjärjestötoiminta olisi huomioitu, on vielä liian vähän ja tässähän lainsäädännönkin velvoitteet ovat tiukentumassa. Uudenlaisia ituja on kuitenkin näkyvissä ja myös RAY:ssä on pohdittu yhteistyörakenteiden avustamiseen liittyviä periaatteita. Yhtenä osana tätä RAY teetti keväällä 2012 selvityksen, jossa käytiin läpi parinkymmenen RAY-avustuksilla tuetun ”alueellisen yhteistyörakenteen” syntymiseen ja käynnistymiseen liittyviä tekijöitä sekä niiden kokemuksia ja kehitysnäkymiä (Oosi 2012). Selvitykseen valittiin tietoisesti melko heterogeeninen kohdejoukko avustusten piiriin 2000-luvulla otettuja toimintoja ja hankkeita. Mukana oli sekä järjestöjen keskinäiseen yhteistoimintaan liittyviä rakenteita että sellaisia, joissa myös kuntia on mukana. Selvityksen päätarkoituksena oli tässä vaiheessa opetella kiinnittämään yhteistyörakenteissa huomiota sellaisiin ominaisuuksiin, jotka yhteistoiminnan tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden kannalta ovat erityyppisten tavoitteiden edistämässä olennaisia.

Monien muiden opetusten lisäksi selvitys toi hyvin esiin sen, ettei yhteistyöhön ole mitään yhtä kaavaa, eikä yhteistyössä pitäisikään olla kysymys minkään ”mallin” yksioikoisesta toteuttamisesta. Yhteiset tavoitteet ovat yhteistyön rakentamisessa kaikkein tärkeimpiä kulmakiviä; se että tavoitteet ovat riittävän konkreettiset ohjaamaan toimintaa ja että ne koetaan yhteisiksi. Se miten yhteiset tavoitteet saadaan aikaiseksi, on yksi suurimpia käytännöllisiä kysymyksiä ja haasteita. Se edellyttää jo vuorovaikutusta, yhteistä ideointia, keskustelua, kaikkea sitä, mitä tasaveroiseen yhteistyöhön kuuluu.

Yhteistyörakenteet eivät voi olla vientitavaraa, vaan ne on rakennettava kyseisen alueen ”tarpeista ja tarvikkeista”. Ylhäältä tai ulkoapäin käskytetyt rakenteet ovat varmasti tuomittuja epäonnistumaan. Rakenteiden pitää mahdollistaa se, että erilaiset ja erikokoiset toimijat voivat päästä mukaan. Koska hallinnollisten sektoreiden siiloutuminen on hyvinvoinnin edistämisessäkin lukemattomia kertoja todettu vaikuttavuuden haittatekijäksi, olisi ensiarvoisen tärkeää saada mukaan tahoja myös kapeasti ajatellun ”sote-alan” ulkopuolelta. Laajempiin strategiisiin tavoitteisiin liittyvien rakenteiden volyymin tulisi olla riittävän suuri vaikuttavuuden, uskottavuuden, hyvän näkyvyyden ja synergiaetujen varmistamiseksi. Selvitys lujitti uskoa siihen, että yhteistyörakenteita voi ja pitää olla useammanlaisia. Päällekkäisyyksien tai turhan kilpailun välttäminen on tietysti tarpeellista, mutta kuten edellä on jo todettu, erilaisten tavoitteiden näkökulmasta yhteistyökysymys näyttää eri tavalla ja se väistämättä johtaa siihen, että minkään yksittäisen rakenteen puitteissa ei voida hoitaa kaikkia asioita.

RAY tukee alueellisen yhteistyön kehittämistä

Kuluvan vuoden helmikuussa julkistetussa RAY:n avustusstrategiaa konkretisoivassa toimeenpanosuunnitelmassa (RAY 2013) on jakso nimeltä ”RAY tukee alueellisen yhteistyön kehittämistä”. Se ei ole mikään yhteistyön rakennusohje, vaan siihen

on tiivistetty muutama ajatus rohkaisemaan yhteistyörakenteiden kehittämistä. ”Alueellisuudella” tuossa viitataan lähinnä siihen, että erityistä huomiota on nyt kiinnitetty valtakunnallisen tason alapuolella tapahtuvan paikallis- ja aluetason yhteistyön kehittämiseen, nimenomaan siihen, jossa järjestöjä ja kuntia voisi olla mukana. Raha-automaattiavustuksin pyritään turvaamaan järjestöjen mahdollisuudet olla, omista lähtökohdistaan, mukana uudenlaisten kumppanuuskäytäntöjen kehittämisessä alue- ja paikallistasolla. Toimeenpanosuunnitelman tekstiä ei tässä toisteta (ks. kirjallisuusluettelo), mutta tärkeää olisi, että itse asia pysyisi mukana keskusteluissa, selvitelyissä ja aktiivisen kehittämisen kohteena.

Edellä on useampaan kertaan todettu, että tavoitteet määrittävät sen, minkälaisen tahojen ja toimijoiden voimia kulloinkin on tarpeen yhdistää. Yhteistyörakenteiden ”anatomiaa” voidaan eritellä monin tavoin ja se on erittäin tärkeääkin, vaikkei tässä mahdollista. Sakari Möttösen käyttämällä kolmella termillä ”hierarkiat”, ”markkinat” ja ”verkostot” päästään jo pitkälle erityyppisten suhteiden ja yhteistyörakenteiden analysoinnissa (Möttönen 2009). Hyvinvointia edistävässä laajassa yhteistyössä niistä ei pidä tehdä mitään kategorisia joko-tai-valintoja, vaan erityyppisiä vuorovaikutus- ja ohjaussuhteita tarvitaan. Verkostot ovat nykyaikaisen vuorovaikutuksen muotoja ja niiden kehittäminen ja lisääminen on varmasti tarpeellista. Kun yhdessä toimimiseen liittyy tehtäväjakoja ja ohjaus- tai koordinaatiovastuita, tulee mukaan väistämättä myös hierarkisuutta. Ja kun yhteistyö tapahtuu ostopalvelujärjestelmän piirissä tai lähellä sitä, on helppo kuvitella, että kokonaisuuteen tulee rahavälitteisiäkin suhteita. Olennaisinta on, että rakenteet eivät ala sanella tavoitteita, vaan päinvastoin ja että tavoitteista sovitaan yhdessä.

Aidot verkostot perustuvat toimijoiden tasavertaisuuteen ja ne ovat hyviä toiminnallisia ympäristöjä juuri siksi, että tasavertaisuus edistää vuorovaikutuksen aktiivisuutta ja madalta viestinnällisiä kynnyksiä. Verkostot elävät niin kauan, kuin

toimijat kokevat saavansa vuorovaikutuksesta jotain hyötyä, siksi verkostoista hyvin harvoin tulee itsetarkoituksia. Verkostot ovat erityisen hyviä ympäristöjä paitsi tiedon ja ideoiden levittämiseen, myös asenteiden muokkaamiseen ja uusien ajattelutapojen ja kehittämisideoiden ”testaamiseen”. Tämän tyyppiin asioihin viitattiin RAY:n avustamien Kaste-hankkeiden arvioinnissa useammassakin kohdassa (Terävä & Lähteenmäki-Smith & Eronen 2011). Järjestöjen kehittämistoiminnan ja -hankkeiden vaikuttavuuden kannalta hyvä - ellei paras - vaihtoehto olisikin, että järjestöt ja kunnat olisivat jatkuvassa vuorovaikutuksessa keskenään. Juuri tällaiselle tasavertaiselle vuorovaikutukselle tarvittaisiin kasvualustaksi rakenteita, jotka varmistaisivat sen jatkuvuuden.

Tässä kirjassa esillä oleva Oulun ESKO-hanke on mainio esimerkki uudelta ja moniulotteiselta kokonaisuudesta, joka jo alkuperäisestä kehittämisideastaan lähtien on edustanut ”oiretta uudesta”. Kooltaan se on varsin laaja kokonaisuus, jonka kumppanuusverkostossa on puolen sataa erilaista toimijaa. Sen päämääränä on hyvinvoinnin edistämiseen ja erityisesti ehkäisevään toimintaan liittyvien tavoitteiden lisäksi selkeyttää kunnan ja järjestöjen välistä kumppanuutta. Hankekokonaisuuden kehittämisrakenne tukee järjestö-kuntayhteistyötä tarjoamalla yhteisen kehittämisen foorumeita, joita ovat mm. osahankkeiden klusterit, työryhmät sekä yhteiset kehittämispäivät ja -seminaarit. Siinä on kyse uudelta kumppanuusrakenteen kehittämisestä ja sen tuottamat kokemukset ja opetukset ovat tästä näkökulmasta ehdottoman tärkeitä.

Lähteet

Möttönen, Sakari & Niemelä, Jorma (2005) Kunta ja kolmas sektori. Yhteistyön uudet muodot. Jyväskylä: PS-Kustannus.

Möttönen, Sakari (2009) Ovatko järjestöt hyvinvointivaltion purkajia vai puolustajia? Yhteiskuntapolitiikka 74 (2009): 1, 60-71.

Oosi, Olli (2012) Selvitys järjestöjen alueellisista yhteistyörakenteista - loppusynteesi, RAY:n tilaaman selvityksen julkaisematon muistio.

Peltosalmi, Juha & Hakkarainen, Tyyne & Särkelä, Riitta & Eronen, Anne (2012) Järjestöbarometri 2012, SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry, Helsinki.

Raha-automaattiyhdistys (2011) Avustusstrategia 2012–2015, RAY: Espoo.

Raha-automaattiyhdistys (2013) Avustusstrategian 2012–2015 Toimeenpanosuunnitelma vuoden 2014 avustusten hakua varten, RAY: Espoo.

Sosiaalihuollon lainsäädännön uudistamistyöryhmän loppuraportti (2012) Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2012:21, Helsinki.

Terävä, Eeva & Lähteenmäki-Smith, Kaisa & Eronen, Antti (2011) Kaste-järjestöhankeiden arviointi, RAY:n rahoittamat hankkeet kansallisen sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämisohjelman toteuttajina, RAY: Espoo.

1.3. Järjestöt tuovat kuntalaisen päätöksenteon ytimeen Anne Huotari

Pitkä kokemus kuntapäättäjänä on saanut miettimään, kenen asialla päättäjä oikein onkaan. Ensimmäisinä vuosina nuoren päättäjän mieleni oli kovin radikaali ja maailman muuttaminen tärkeintä. Kaikki tuntui muuttuvan kovin hitaasti ja sekin ihmetytti, miksi toisella puolella pöytää istuvat ajattelivat niin eri tavalla, puhumattakaan parikymmentä vuotta pitempään istuneista luottamushenkilöistä. Olimme eri maailmoista. Mieleeni pulpahti tuon tuostakin, mikä päättäjän rooli oikeasti onkaan, olla virkamiesten jatke virallisine totuuksineen vai kansan syvä ääni päätöksenteon pöydissä. Vanhemmat päättäjät, silloin yleensä miehet, tuntuivat olevan virkamiesten jatke, joiden korviin kansalaisten ääni ei kuulunut. Siltä se tuntui. Aloin ymmärtää, mistä joo joo -miesten termi oli syntynyt. Kun nyt mietin itse pitkään eri tasoilla päättäjänä ja luottamushenkilönä olleena nuorta innokasta päättäjämistäni, pohdin yllättäen samaa asiaa.

Olen aiemmin toiminut päättäjänä Kajaanissa ja Kainuussa, joissa pienemmät ympyrät helpottivat kanssakäymistä ja kuntalaisten oli helpompi ottaa yhteyttä päättäjiin suoraan. Päättäjät tunsivat pääosan järjestöjen aktiiveista, joten yhteydenpito järjestöihin oli luontevaa. Viime vuodet oululaisena päättäjänä ovat olleet mielenkiintoisia, mutta vaikeampia tässä suhteessa, sillä järjestöihmiset eivät uskalla niin helposti ottaa yhteyttä valtuutettuihin kuin pienemmissä kunnissa. Täällä Oulussa on kuitenkin paljon enemmän kuntalaisten virallisia vaikutuskanavia, kuten Oulun kaupungin alueellinen toimintamalli suuralueineen, alueellisine yhteistyöryhmineen ja asukastupineen. Tosin noita nimiä voisi muuttaa hieman ihmisläheisimmiksi, että ne tulisivat tutummiksi niin kuntalaisille kuin järjestöillekin.

Talous on ottanut vallan sosiaaliselta

Talous on ottanut vallan sosiaalisesta ja ehkäisevän työn arvoa on vaikea taloudellisesti mitata. Miksi maamme sosiaalipoliitikot ovat niin hiljaa? Miksi mittareita ehkäisevälle työlle on niin vaikea synnyttää, kun samaan aikaan ratkaistaan mitä uskomattomimpia matemaattisia kaavoja ja kehitellään erilaisia vempaimia?

Jo oman työnikin puolesta joudun järjestössämme miettimään, onko todella niin, että pitkäaikais- ja nuorisotyöttömyyden ylläpitäminen on edullisempaa kuin työllistäminen ja ihmisten tukeminen omissa valinnoissaan. En usko siihen, mutta miten todistan sen. Ympyrä sulkeutuu. Alan kyseenalaistaa yhä enemmän virallisia totuuksia ja pohtia, miksi asiat ja tilanteet menevät yhä vain samaa rataa ja miksi kuntalaisten todellisia tilanteita ei oikeasti oteta huomioon päätöksenteossa. Oulun kaupunki maksoi pitkäaikaistyöttömyydestä maksuosuutta Kelalle yli 8 miljoonaa euroa vuonna 2012. Eikö hälytyskellojen olisi pitänyt soida jo ajat sitten? Samaan aikaan järjestöissä ihmetellään, miksi heille ei lähetetä vapaana oleviin paikkoihin työttömiä.

Eikö päättäjän tehtävä joo- tai ei-vastausten sijaan tulisi olla vaihtoehtoisten ratkaisujen esittäjä? Onko se liikaa operatiiviseen toimintaan puuttumista, kuten joskus väitetään? Voisiko pitkien lautakunnan ja valtuustojen kokousten sijaan istua välillä pyöreän pöydän ääreen eri yhteistyökumppaneiden kanssa? Verkostoissa löytäisimme paremmin ratkaisuja, jotka olisivat sekä ihmisystävällisiä, siis sosiaalisesti että taloudellisesti järkeviä. Näin teimme, kun rakensimme uutta Oulua. Toimin silloin yhdistymishallituksen alaisen palvelujen järjestämisen toimikunnan puheenjohtajana ja järjestimme syksyllä 2011 seminaarisarjan elämänkaarajattelun mukaisesti.

Kun mietimme viiden yhdistyvän kunnan lasten palveluja, kutsuimme tutkijoita, eri hallintokuntien viranhaltijoita, lastensuojelujärjestöjen ja opiskelijajärjestöjen edustajia pohti-

maan yhdessä, millaisia ovat tarpeet sekä hyvät ennaltaehkäisevät että muut palvelut. Saimme loistavaa materiaalia päätöksentekoa varten. Tätä pitäisi siis jatkaa, monikantaisia pyöreän pöydän keskusteluja.

Sosiaalialan koulutuksen saaneena alan yhä enemmän kyseenalaistaa talouden vahvempaa roolia ja kansalaisten passiivista roolia vain annettujen ratkaisujen hyväksyjän asemassa. Juhlapuheissa kyllä kaikki johtavat viranhaltijat ja päättäjät pitävät tärkeänä kansalaisyhteiskuntaa ja siihen liittyviä kannanottoja, mutta kuinka aidosti järjestöjä kuullaan kunnissa. Miten toimitaan sitten, kun pohditaan palvelujen keskittämistä taloudellisista syistä, vaikka tiedämme, että julkinen liikenne ei tue ikäihmisten pääsyä esimerkiksi keskitettyihin laboratorioihin? Antavatko talouden synkät luvut meidän päättäjien tehdä vääriä ratkaisuja vain siksi, että se on taloudellinen pakko? Samanaikaisesti rahaa kuitenkin käytetään turhiltakin tuntuviin investointeihin. Onko järjestöjä ja kokemusasiantuntijoita tai edes henkilöstöä kuultu riittävästi vaihtoehtoisista ratkaisuista? Millaisia mahdollisuuksia järjestöillä on tuottaa asiapohjaista tietoa kuntapäättäjien tueksi?

Oulussa jokainen kuuluu ja vaikuttaa

Asiakirja Uudessa Oulussa jokainen kuuluu ja vaikuttaa (2012) linjaa kuntalaisten osallisuuden ja vaikuttamisen mahdollisuuksia viiden kunnan kuntaliitoksen muodostamassa uudessa Oulussa. Se valmisteltiin uuden Oulun yhdistymishallituksen alaisessa toimikunnassa, joka vastasi kuntalaisten osallisuudesta ja vaikuttamisesta.

Asiakirja haastaa yhdessä tekemiseen mukaan eläkeläisjärjestöt, kansanterveystyön- ja vammaisjärjestöt, kotiseutuyhdistykset, kulttuurijärjestöt, lasten ja nuorten sekä lapsiperheiden hyvinvointia tukevat yhteisöt, maahanmuuttajien yhteisöt, metsäystisseurat, naisjärjestöt, opiskelijajärjestöt, seurakunnat,

urheiluseurat, yleishyödylliset yhteisöt... Yhdessä tekemiseen ovat kaikki tervetulleita!

Asiakirja kyllä korostaa järjestöjen tärkeää roolia yhteistyökumppaneina, mutta siinä kerrotaan vähemmän konkreettisia keinoja miten, milloin ja missä asioihin voi oikeasti vaikuttaa. Missä asioissa esimerkiksi lautakunnan tulisi kuulla järjestöjä? Sellainen kulttuuri Oulussa oli kovin vähäistä, ainakin sosiaali- ja terveyslautakunnassa, jossa olin puheenjohtajana vuoden 2012 loppuun saakka. Ajankäyttöä pidettiin ongelmallisena. Järjestöjen puolelta kyllä tuli paljon yhteydenottopyyntöjä, mutta saimme järjestettyä vain yhden järjestöjen kuulemisen kahden vuoden aikana. Ongelmana onkin se, että kuntien lautakunnat ovat paisuneet asioiltaan niin suuriksi, että isojen kaupunkien sosiaali- ja terveys- tai hyvinvointilautakuntien kokoukset venyvät 4-6 tunnin mittaisiksi jo pelkästään asioiden käsittelyn vuoksi. Järjestöjen kuulemiseen pitäisikin kehittää uusia keinoja. Mielestäni sähköisiä kanavia on aivan liian vähän käytetty järjestökuulemisissa.

Hyvää uuden Oulun aluetoiminnassa on se, että jokaisen alueen toiminta ja asukastuvat ovat oman asuinalueensa näköisiä. Jos alueella on paljon lapsiperheitä, toiminta painottuu lapsiin ja toisilla alueilla asuu vanhuksia. Tavoitteena ohjelman mukaan on koota toiminta-alueen asukkaat sekä kolmannen, julkisen ja yksityisen sektorin toimijat kiinteäksi ja aktiiviseksi verkostoksi, vahvistaa yhteistä tekemistä ja päättää ja vastata alueellisen toimintarahan käytöstä.

Käytännössä yhteys alueen järjestötoimintaan vaihtelee alueittain todella paljon. Kun tein pari vuotta sitten selvitystyön liittyen kuntouttavan työtoiminnan järjestämiseen asukastuvilla, haastatteluni kysymyspatteriin kuului kysymys yhteistyöstä alueen järjestöjen kanssa. Osa alueista ja asukasyhdistyksistä oli tiiviissä yhteistyössä seurakunnan tai liikuntajärjestöjen kanssa, mutta sosiaali- ja terveysjärjestöjen kanssa vähemmän, vain muutama esimerkiksi Mannerheimin Lastensuojeluliiton (MLL) kanssa. Ehkä niissä tarvittaisiin enemmän järjestöjen

alueellista toimintaa isoissa kaupungeissa, joten tässä on haaste myös järjestöille.

Asiakirjassa korostetaan lasten ja nuorten osallisuutta, mistä Suomi on saanut YK:ltakin huomautuksia. Jostakin syystä se näyttää olevan vaikeaa niin julkiselle sektorille kuin järjestöillekin. Lapsia tulisi jo päivähoidosta lähtien kasvat-
taa vaikuttamiseen. Se on työlästä, mutta kantaa hedelmää myöhemmin. Aikoinaan tyttäreni koulu järjesti valokuvausta-
pahtuman oman asuinalueen silmiin pistävistä asioista. Lapset etsivät kauniita ja rumia paikkoja ja kuvasivat ne. Sen jälkeen he laittoivat opettajan kanssa kiitoskirjeen niille, joiden paikat olivat kauniita ja kyselyn niille taloyhtiöille tai kaupunginvirkamiehille, jotka vastasivat rumista paikoista. Lapset odottivat innoissaan vastauksia, joita onneksi tuli osalta, mutta ei tietenkään kaikilta. Lopulta koululla oli valokuvanäyttely aiheesta ja siitä, mitä he olivat saaneet aikaan valokuvillaan. Tämän esimerkin kautta halusin kuvata, kuinka helppoa ja mielenkiintoista voi vaikuttamisen opiskelu olla, kun käyttää mielikuvi-
tusta. Myös järjestöt voisivat käyttää samoja tekniikoita, nykyisin digikameralla kuvaaminen on helppoa ja edullista ja kohde tulee konkreettiseksi kuvan kautta.

Luottamushenkilöiden ja järjestöjen suhteesta

Monet luottamushenkilöt ovat astuneet kunnallispolitiikkaan järjestöjen kautta, niin minäkin. Olin 1980-luvun lopulla aktiivinen MLL:n toiminnassa ja vapaassa kansalaistoiminnassa avoimessa päivähoitoliikkeessä. Muistan, kun eräs sosiaalitoimen johtavassa asemassa oleva viranhaltija kysyi minulta, miten sinä sillä puolella olet, kun olin luovuttamassa päivähoito-oikeuden laajentamisen puolesta kerättyä adressia virkamiesjohdolle. Olin juuri tullut valituksi valtuutetuksi, joten arvostelu tuntui kummalliselta. Olin ollut aktiivinen järjestötoiminnassa ja katsoin, ettei valtuutetun roolini ollut mitenkään

ristiriidassa sen kanssa. Olen kyllä huomannut, että asenneongelmaa on vieläkin jonkin verran viranhaltijoiden johdossa.

Viime vuosina olen ollut useammin vastaanottamassa kansalaisadresseja ja järjestöjen lähetystöjä. Koen silti, ettei siinä ole ristiriitaa. Järjestöillä on paljon arkitietoa, jonka ne saavat jäsenistönsä kautta ja sen tuleminen päättäjien tietoon on pelkästään hyvä asia. Päättäjien tulisikin suhtautua avoimesti järjestöjen viestiin ruohonjuuritasolta. Järjestöissä osataan varmasti suodattaa ylireagointi, joka on vaarana avoimessa kansalaistoiminnassa. Sen kärjistynein muoto on niin kutsuttu desibelidemokratia, jossa pieni kovaäänisten joukko tuo viestiä päättäjille, mutta todellisuudessa se ei ole kovin laajan kansalaisjoukon näkemys. Nykyisin kovaäänisiä löytyy myös koulutetuista vanhemmista, jotka haluavat omille lapsilleen esimerkiksi erityiskouluja ja niihin kuljetuksen samaan aikaan, kun erityisoppilaat eivät saa tuettua opetusta.

Kuuluuko kuntalaisten ääni järjestöissä?

Järjestöjen mahdollisuus tuoda kansalaisten viestiä päättäjille ja vaikuttaa asioihin riippuu paljon kunnan toimintakulttuurista. Kunnissa, joissa on totuttu järjestöyhteistyöhön ja järjestöjen kanssa järjestetään erilaisia tapahtumia, on luontevampaa kuulla järjestöjen edustajia myös päätöksenteossa. Eduskunnan valiokunnissa kuulumme aina järjestöjä, joten kuntatasolla siinä ollaan vielä paljon jäljessä. Mutta kenen ääntä järjestöt todellisuudessa vievät päättäjien korviin? Mikä on järjestöjen keino hankkia tietoa esimerkiksi palvelujen toimivuudesta? Onko muutamien jäsenten yhteydenotot se perusta, jonka pohjalta lausunto esimerkiksi lautakunnalle annettaisiin?

Olen miettinyt paljon sitäkin, kuuluuko järjestöjenkään kautta kaikkein vaikeimmassa asemassa olevien ääni. Miten järjestöt onnistuisivat tavoittamaan syrjäytymässä olevia nuoria tai paniikkihäiriöstä kärsivän perheenäidin? Tässä asiassa

Hyvän mielen talo ja mielenterveysjärjestöt ovat olleet rohkeita uranuurtajia.

Kokemusasiantuntijoita järjestöjen kautta kuntien kuultaviksi

Palvelumuotoilu on tuonut uutta puhtia kuntien palvelujen järjestämiseen. Siinä palveluiden käyttäjien kuuleminen on yksi olennainen tapa miettiä palvelujen uutta järjestämistä. Kokemusasiantuntijoiden mukaan ottaminen palvelujen kehittämiseen ja epäkohtien löytämiseen on tuonut loistavia tuloksia. Eräessä seminaarissa kokemusasiantuntijana ollut mielenterveyskuntoutuja kertoi, kuinka hänen parantumisensa olisi alkanut jo paljon aiemmin, mikäli häntä olisi aidosti kuultu ja löydetty syy hänen pahaan oloonsa. Kun syy lopulta löydettiin, tämä keski-ikäistynyt nainen oli pyörinyt jo kymmenen vuotta järjestelmässä, eikä itse kokenut saaneensa apua. Vasta sen jälkeen, kun hän oli mennyt Hyvän mielen talolle ja saanut vertaistukea, hän oli saanut vahvuutta ehdottaa lääkärille kuntoutusta, joka lopulta auttoi. Nyt hän kokemusasiantuntijana kertoi seminaarissa kaikille, missä kaikissa kohdissa asiat menivät pieleen. Hän kertoi kyllä saaneensa paljon apua, mutta se ei ollut sellaista, mikä olisi häntä todella auttanut. Tässä alkaa kuntapäättäjänkin talouskello soida. Onko meillä varaa pommottaa ihmisiä palvelujärjestelmässä ilman todellista vaikuttavuutta ja samalla potilas kärsii? Kallista se ainakin on. Siksi kokemusasiantuntijoita tulisi käyttää nykyistä paljon enemmän.

Järjestöjen kannattaisi kouluttaa nykyistä enemmän kokemusasiantuntijoita ja vertaistukea antavia henkilöitä. Siitä olisi hyötyä kaikille. Minun on vähän vaikea uskoa, että kuntien kouluttamat kokemusasiantuntijat kokisivat olevansa niin tärkeässä asemassa, koska kuntaorganisaatio hakee pääasiassa tehokkuutta ja se voi tuntua kokemusasiantuntijasta liian kapealta näkökulmalta. Järjestöt nimittäin saavat heiltä arvokasta

tietoa myös edunvalvontatehtäviä varten ja sitä tarvitaan myös valtakunnan tasolla, ei pelkästään kunnissa.

Oulussa oman tuotannon johto on käyttänyt kokemusasiantuntijoiden asiantuntemusta hyväkseen kehittäessään palveluorganisaatiotaan toimivammaksi. Tosin siinäkin pitäisi mennä vielä pitemmälle, miettiä, miten ehkäisevässä työssä voitaisiin hyödyntää palveluja, joita ei vielä ole olemassakaan. Lastensuojelun puolella tähän suuntaan ollaan onneksi menossa.

Tilaja-tuottajamallista elämäntuottamalliin

Oulussa on tehty päätös siirtyä tilaja-tuottaja-mallista elämäntuottamalliin. Se on viisas päätös, sillä tilaajan ja tuottajan väliin ehti tipahtaa moni kuntalainen. Toki siinä oli hyvää palvelujen tuotteistaminen, jonka kautta palvelutarpeen arviointi ja ehkäisevän työn merkitys pääsi parempaan asemaan. Tosin monissa kunnissa palveluiden tuotteistaminen on voitu tehdä ilman sisäistä kaupankäyntiäkin.

Tuore päätös keväällä 2013 tuo muutaman vuoden kehittämistyön tuloksena Ouluun elämäntuottamallin, johon toivottavasti tulee reippaasti nykyisiä sektorirajoja ylittävää toimintaa, kuten sosiaali- ja terveystoimen ehkäisevänä toimintana liikunta ja kulttuuri. Kun lapsista lähdetään ja yhdistetään kaikki lapsiin liittyvät palvelut saman hallinnon alle, voidaan löytää ehkäisevälle toiminnalle ihan uusia muotoja. Kunta voi vaikuttaa siihenkin osaltaan, miten kalliita lasten harrastuksista tulee. Myös uudessa Oulussa lasten hallimaksuja ei peritä. Silti osalla lapsista ei ole mahdollisuutta harrastaa, juuri heillä, jotka tukea eniten tarvitsisivat. Lapset ovat luonnostaan luovia, joten kulttuurista saisivat myös syrjäytymisvaarassa olevat lapset ja koko perhe hohtoa elämäänsä. Erityisen iso kysymys tämä on yksinhuoltajaperheissä, joilla ei ole varaa mihinkään ylimääräiseen, eikä mahdollisuutta kuljettaa lapsia harrastuksiin. Oulu sai juuri tunnustuksen Miehestä mittaa -projektista,

jossa nuorten kutsuntaiässä olevien miesten syrjäytymiseen kiinnitettiin huomiota ja haettiin ratkaisuja liikunnasta.

Kaavoituskin vaikuttaa siihen, miten asuinalueet muodostuvat ja ovatko palvelut oikeilla paikoilla. Vaarana on, että Suomessakin asuinalueet alkavat eriytyä hyvän tason omistus-asuntoalueisiin ja toisaalta vuokrakasarmeihin, joihin sijoittuu paljon maahanmuuttajia. Kaavoitus ja asuntopolitiikalla tähän eriytymiseen ja slummiutumiseen voi vaikuttaa olennaisesti. Ovatko järjestöt miettineet, miten tähän voitaisiin vaikuttaa? Pyritäänkö sosiaali- ja terveysjärjestöissä vaikuttamaan myös tekniseen tai yhdyskuntalautakuntaan ja sen päätöksiin?

Myös ikäihmisten palveluissa on löydettävissä uusia keinoja hillitä karkaavia kustannuksia. Vanhusten määrä tulee kasvamaan seuraavan 10–20 vuoden aikana hurjasti, samoin muistisairauksien määrä lisääntyy väestön ikääntyessä. Kelan tietojen (Kelan tilastoryhmä, suunnittelija Reeta Pösö 2013) mukaan vuoden 2012 lopussa eläkkeensaajan hoitotukea sai muistisairauden perusteella 52 500 henkilöä. Heidän määränsä on kolminkertaistunut kymmenessä vuodessa. Muistisairaita hoitotuen saajista naisia oli viime vuoden lopussa 70 %. Saajista yli puolet kuului ikäryhmään 80–90-vuotiaat. Eläkkeensaajan hoitotukea sai yhteensä 229 900 henkilöä. Haaste tulee olemaan kova palvelujärjestelmälle, kuntapäätäjille, mutta myös järjestöille. Kotona asumisen tukemiseen tarvitaan meitä kaikkia, mutta miten saamme ihmiset mukaan, kun olemme kulttuurissamme tottuneet viemään vanhuksemme laitoksiin. Toivon, että myös järjestöt tuovat uusia ja myös paikallisia ratkaisuja ja toimintamalleja tiedoksi päättäjille yhteiseen haasteeseemme. Eläkeläisjärjestöt tekevät jo nyt erittäin hyvää työtä Koppa ja Kroppa Kuntoon -kerhoillaan ja muilla vastaavilla liikunta- ja kulttuuritoiminnoillaan ja samalla huolehtivat toisistaan. Jos joku ei ole tullut kerhoon, siellä sovitaan, kuka käy katsomassa vointia, jos poissaolija ei vastaa puhelimeen. Eläkeläiskerhojen sketsit, runot, laulut ja näytelmät ehkäisevät muistisairauksia ja lisäävät hyvinvointia.

Eläkeläisten kokoontumistilat Oulun Aleksinkulmassa tulee jatkossakin säilyttää maksuttomana.

Yksi haaste ikäihmisten selviytymisessä arjesta on yhteiskunnan jatkuva teknistyminen. Yksinäisyys näyttää lisääntyvän ja moni ei osaa käyttää aina edes puhelimen ”paina ykköstä” -toimintoa, jolla saisi terveysaseman soittamaan takaisin. Tässä olisi järjestöillä yksi tärkeä vertaistuen paikka ja mikäpä muu sen pystyisi organisoimaan niin hyvin kuin järjestöt. Osa Oulun asukastuvista, kuten Katoppa-asukastupa keskustassa on ottanut haasteen vastaan. Päätäjien ymmärrystä tarvitaan siihen, että järjestöillä on taloudellisia mahdollisuuksia järjestää koulutuksia ja maksuttomia tiloja kokoontumiseen. Oulua täytyy kiittää siitä, että asukastupien toimintaa tuetaan ja niihin toivoisin nyt järjestöjen verkostot mukaan.

Elämänkaarimallilla, palvelumuotoilulla ja vapaaehtoistyöllä voidaan järjestöjen kanssa yhteistyössä löytää uusia ratkaisuja ikäihmisten kotona selviytymiseen. Innokylän tilaisuudessa voitiin ihailla Lauttasaaren esimerkkejä, miten ratkaisu omaishoitajan jaksamiseen löytyi siitä, että vaimoahan hoitanut mies pääsi kerran viikossa kalalle pariiksi tunniksi. Samasta talosta löytyi kaksi henkilöä, joista toinen käytti hoitajan kalalla ja toinen katsoi hoidettavan perään sen aikaa. Kunnan palvelujärjestelmästä tällaista palvelua ei löytynyt, eikä tarvinnutkaan löytyä.

Lähteet

www.ouka.fi/ Uudessa Oulussa jokainen kuuluu ja vaikuttaa (2012).

www.kela.fi/ Kela, Kelan tilastoryhmä, suunnittelija Reeta Pösö (2013).

1.4. Järjestöt ja kunnat - case Kaste

Margit Päätalo

Järjestöt ja Kaste ihmisen hyvinvoinnin ja terveyden tueksi

Me tiedämme, että lähtökohtaisesti suurimmalla osalla ihmisistä on mahdollisuus elää elämänsä pääasiassa suhteellisen terveenä ja hyvinvoivana. Ihmisen omat voimavarat ovat se ensisijainen tekijä, jolla terveyttä voi ylläpitää ja jotka auttavat ehkäisemään mahdollisia hyvinvointia horjuttavia tekijöitä. Kuitenkin jokaisella ihmisellä silloin, kun hän kokee oman, perheensä tai muiden läheistensä hyvinvoinnin tai terveyden olevan vaarantumassa tai se on jo vaarantunut, tulee olla mahdollista saada tukea ja apua itselleen, perheelleen tai muille läheisilleen. Mitä varhaisemmin tukea löytyy ja ihminen läheisineen tulee autetuksi, sitä enemmän sillä on merkitystä niin inhimillisesti ajateltuna kuin yhteiskunnankin kannalta.

Kaste-ohjelma – kansallinen sosiaali- ja terveysministeriön strateginen kehittämisohjelma käynnistyi vuonna 2008 ja nyt on meneillään toinen kausi, joka kestää vuoden 2015 loppuun. Valtioneuvosto vahvistaa ohjelman hallituskaudeksi ja se perustuu sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksista annettuun lakiin (773/1991, 5§). Ohjelmassa määritellään alan uudistustyön tavoitteet ja toimenpiteet niiden saavuttamiseksi. Ohjelmaa toteutetaan viidellä maantieteellisellä alueella; Etelä-Suomi, Länsi-Suomi, Väli-Suomi, Itä- ja Keski-Suomi sekä Pohjois-Suomi. Jokaiselle alueelle on nimetty alueellinen johtoryhmä, ja alueellisesta koordinaatiosta vastaa tehtävään palkattu ohjelmapäällikkö. Johtoryhmien työtä johtaa kullakin alueella yleensä suurimman kaupungin ylin sosiaali- ja terveydenhuollosta vastaava virkamies. Alueellisiin johtoryhmiin kuuluu jäseniä laajasti kuntien ja valtionhallinnosta, koulutus- ja tutkimuslaitoksista ja yrityksistä sekä

muita tahoja, kuten edustajia SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry:stä ja järjestöistä. Pohjois-Suomen alueeseen kuuluvat Kainuun, Keski-Pohjanmaan, Lapin ja Pohjois-Pohjanmaan maakuntien alueet, ja se muodostaa erikoissairaanhoidon osalta Pohjois-Suomen erityisvastuualueen. Kaste-ohjelmalle on laadittu toimeenpano-ohjelma, johon on liitetty alueiden toimijoiden yhteistyössä laaditut alueittaiset omin painopistein kuvatut ohjelmat (kts. Sosiaali- ja terveysministeriö 2012 b).

Kun Kaste-ohjelma käynnistyi vuonna 2008, sitä luonnehdittiin pitkäkestoiseksi muutos-, modernisointi- ja innovaatioprosessiksi. Tämä merkittävä ja myös velvoittava toteutus löytyy edelleen kauden 2012–2015 ohjelma-asiakirjasta. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2012 a, 13.) Koska ohjelmaa toteutetaan nyt toista hallituskautta, tulee se olemaan kestoltaan vähintäänkin kahdeksanvuotinen prosessi. Näiden vuosien aikana toteutettujen kehittämistoimenpiteiden tulokset vaativat vieläkin pitemmän ajanjakson todentuaan. Tässä artikkelissa tarkastelen Kaste-ohjelmaa ja sen arviointia painottaen järjestöjen työn ohjelmalle tuoman merkityksen kuvausta hyödyntämällä Kaste-ohjelman suunnitelmia, raportointeja sekä omaa kokemustaan työstäni Pohjois-Suomen alueen ohjelmapäällikkönä vuosina 2009–2012.

Keskeisimmät ensimmäisen kauden tavoitteet olivat ihmisten hyvinvointi- ja terveyserojen sekä alueellisten erojen vähentäminen, ihmisten osallisuuden lisääminen ja syrjäytymisen vähentäminen. Lisäksi tavoitteena oli vaikuttaa palvelujen laatuun, saatavuuteen ja vaikuttavuuteen. Sosiaali- ja terveydenhuoltoon tavoiteltiin eheitä palvelukokonaisuuksia ja vaikuttavia toimintamalleja. Erityisesti taustalla oli tuolloin meneillään ollut kunta- ja palvelurakennemuutos ja sen esille nostamat kehittämistarpeet väestön sosiaali- ja terveyspalveluiden turvaamiseksi tulevaisuudessa. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2008.) Toisella kaudella ohjelma on jaettu kuuteen osaohjelmaan ja Kaste-ohjelman olemassaolon perustana on edelleen hyvinvointi- ja terveyserojen kaventaminen sekä ra-

kenteiden ja palveluiden järjestäminen asiakaslähtöisesti ja taloudellisesti kestävästi. Kaste-ohjelman tarkoituksena on uudistaa suomalaista sosiaali- ja terveyspolitiikkaa. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2012 a.) Elämme edelleenkin kunta- ja palvelurakenteiden muutoksen aikaa. Ohjelman toimeenpanossa keskeisiä periaatteita ovat olleet ja ovat edelleen tällä kaudella osallisuus ja asiakaslähtöisyys. Pohjois-Suomen alueellisessa toimeenpanosuunnitelmassa on todettu läpileikkaaviksi teemoiksi asiakaslähtöisyys, monitoimijaisuus, ennakointi, hyvinvoinnin ja terveyden tasa-arvo sekä vaikuttavuus. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2012 b, 49.) Asiakaslähtöisyys ja osallisuus tarkoittavat muun muassa ihmisen kuulemista ja vaikutusmahdollisuuksien lisäämistä itseä koskevassa päätöksenteossa, palveluissa ja niiden kehittämisessä. Ihmisten vaikutusmahdollisuuksien lisäämiseksi ja eri-ikäisten näkemysten selvittämiseksi on tarpeen ottaa käyttöön yhteisöllisiä työmenetelmiä, joita ovat esimerkiksi kokemusasiantuntijuus, asiakasraadit, neuvostot ja foorumit (Sosiaali- ja terveysministeriö 2012, 19).

Arvioitaessa vuoden 2010 loppupuolella ohjelman alueellista toteutusta Pohjois-Suomessa voitiin todeta, että toimeenpanossa oltiin tuolloin siirtymässä eteenpäin siten, että strateginen ote alueelliseen suunnitteluun oli lisääntynyt. Myös alueellisen vuoropuhelun niin maakuntien välillä sekä eri toimijoiden kesken oli mahdollista todeta lisääntyneen. Pohjois-Suomen yhteiset tavoitteet oli tunnistettu ja alueellisessa johtoryhmässä ymmärrettiin, että alueen sisällä maakunnittain oli väestöstä johtuvia erilaisia tarpeita. Eri toimijat, erityisesti kunnat ja järjestöt, olivat lähentyneet toisiaan ja pyrkimys yhteistyöhön oli alullaan. Tämä ääneenkin lausuttu havainto kuntien ja järjestöjen välisen yhteistyön lähentymisestä oli näkemykseni mukaan merkityksellinen. Se edesauttoi osaltaan huomioimaan muun muassa Pohjois-Suomen alueen hankevalmistelussa kuntien ja järjestöjen välisen yhteistyön tarpeellisuuden jo hankeideoinnin ja -valmistelun alkuvai-

heessa. Järjestötoimijat ansaitsevat kiitoksen siitä, että lähtivät toimimaan kuntien kanssa hanketyössä omin resursein. ESKO, Ehkäisevän työn kärkihanke Oulussa, on toiminut valtakunnallisestikin esimerkkinä ja eräänlaisena suunnannäyttäjänä sellaisesta järjestöjen kehittämistyöstä, jota on toteutettu yhteistyössä kunnan (Oulun kaupunki) kanssa ja toimenpiteet on valittu toteuttamaan Kaste-ohjelman tavoitteita. Kaste-ohjelmatyössä on vuosien mittaan eri yhteyksissä korostettu monikanavaista rahoitusmallia ja alueellamme on ollut pyrkimyksiä siihen, että kunnat ja järjestöt valmistautuisivat samanaikaisesti hakemaan samansuuntaiseen kehittämistyöhön rahoitusta omilta tahoiltaan. Tästä on parhaillaan olemassa useitakin hyviä vireillä olevia aloitteita.

Kauden 2008–2011 osalta sosiaali- ja terveysministeriölle toteutettiin arviointitutkimusta, josta tuotettiin väli- ja loppuraportit (Virtanen & Lähteenmäki-Smith & Terävä 2011) ja loppuraportti (Lähteenmäki-Smith & Terävä 2012). Loppuraportissa tuotiin esille se, että Kaste-ohjelma edustaa johdonmukaista ja uudenlaista lähestymistapaa, joka kokoaa sosiaali- ja terveysalan toimijat yhteen. Raportin mukaan ohjelmaa on kuvattu tärkeimmäksi sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämispöytäkirjaksi vuosikymmeniin ja sen nähdään olevan tärkeä osa hyvinvoinnin kolmikantaisen – kunnat, järjestöt ja yritykset – rakentamismallin ilmentymää. Sen on todettu luovan mahdollisuuksia rakenteita ja yhteistyötä koskeviin uudistuksiin. Kunnissa tapahtuneiden muutosten ohella ohjelmalla on ollut vaikutusta etenkin uudenlaisten verkostojen ja kumppanuuksien muodostajana ja vuoropuhelun edistäjänä. Kysely-yhteenveto vuosilta 2009–2010 osoittaa, että ohjelman uskotaan vahvistavan julkisen sektorin ja järjestöjen sekä eri hallintotasojen välistä yhteistyötä, mutta erityisesti kuntien välisiä verkostoja. Myös monet muut raportissa aiemmin esitetyt arviointihavainnot tukevat tätä johtopäätöstä. (Lähteenmäki-Smith & Terävä 2012, 13 ja 48.) Meneillään olevan kehittämistyön tulosten arviointi on ehdottoman tarpeellista

edelleenkin. Arviointia tarvitaan siitä, minkälaisia tuloksia saavutetaan Kaste-ohjelman yksittäisten osaohjelmien osalta. Arviointia tarvitaan suhteessa meneillään olevaan yhteiskunnalliseen murrokseen ihmisten hyvinvointia ja terveyttä turvaavassa palvelukentässä, rahoitusjärjestelmässä ja muissa muutosprosesseissa.

Kaste-ohjelman vuosien 2012–2015 ohjelmakauden valmistelua ja painopisteiden määrittelemistä varten kerättiin Pohjois-Suomessa alueelliselta johtoryhmältä ja muilta toimijoilta näkemyksiä ja arvioita työpajoissa ja muun muassa webropol-kyselyllä. Myös näissä arvioinneissa nostettiin esille alueella erittäin tarpeelliseksi ja edelleen kehitettäväksi asiaksi järjestöjen roolin vahvistaminen kehittämistyössä. Tuolloin koettiin, että huolimatta edistysaskelista kehittämistoiminnassa ja monitoimijaisuuden näkymisestä aikaisempaa vahvemmin jo hankevalmistelun alkuvaiheessa, ei kuitenkaan oltu ensimmäisen Kaste-kauden aikana toimittu riittävän systemaattisesti tässä asiassa. Tämän saman havainnon ovat tehneet Lähteenmäki-Smith & Terävä (2012, 13-14, 15) Kaste-ohjelman kansallisen arvioinnin kyselyvastauksista toimijoiden sitouttamisen, aluelähtöisyyden sekä järjestöyhteistyön edistämisen näkökulmista. Lisäksi kyselyn mukaan eri alueiden kehittämisverkostot ja yhteistyökäytännöt ovat olleet lähtökohdiltaan eri vaiheissa. Tyytyväisimpiä vastaajat ovat olleet Itä- ja Keski-Suomessa sekä Pohjois-Suomen suuralueilla, jossa sosiaali- ja terveysalan toimijat ovat tehneet aiemminkin hyvin tiivistä yhteistyötä.

Vuosien 2012–2015 Kaste-ohjelman valmistelussa järjestivät Sosiaali- ja terveysturvan keskusliiton (myöhemmin SOSTE Suomen sosiaali- ja terveys ry) erityisasiantuntija ja Kaste-ohjelman Pohjois-Suomen alueen ohjelmapäällikkö yhteiset keskustelu- ja kuulemistilaisuudet, joissa niihin osallistuneet tuottivat ryhmätöissä aineistoa Kaste-ohjelman toimeenpanosuunnitelman valmistelutyötä varten. Järjestöt toivat arvokkaan lisän omien näkemystensä kautta siihen,

minkälaiseksi Pohjois-Suomen alueellinen toimeenpanosuunnitelma muodostui ja mitä painopisteitä määriteltiin.

Järjestöjen ja kuntien välistä yhteistyötä tarvitaan niistä syistä, joiden takia kehittämistyötä sosiaali- ja terveydenhuoltoon tarvitaan edelleen. Pohjoisen Suomen alueella korostuvat edelleen ihmisten väliset terveys- ja hyvinvointierot. Alueelliset erot palveluiden saatavuudessa ja saavutettavuudessa eivät ole toivotusti vähentyneet. Lapset, nuoret ja lapsiperheet tarvitsevat monimuotoista tukea elämäänsä erityisesti Pohjois-Pohjanmaan ja Keski-Pohjanmaan alueella. Ikääntyvien osalta tarpeita palveluiden kehittämiseksi on erityisesti Kainuussa ja Lapissa. Järjestöt ja niissä toimivat vapaaehtoiset työntekijät, vertaistukea antavat ihmiset ja kokemusasiantuntijat ovat niitä, jotka voivat edesauttaa omalla toiminnallaan muun muassa asiakaslähtöisyyden toteutumista ja ihmisten osallisuuden vahvistumista.

Kaste-ohjelmassa tavoitellaan muutosta, modernisatiota ja innovaatioita pitkäkestoisesti. Olemme Gary Hameliä (2000, 4-5) mukailleen siirtyneet uuden ajan kynnyksen yli emmekä ole varmoja pidämmekö siitä. Modernisaatio velvoittaa ottamaan todesta tulevaisuuden ennusmerkkejä. Olemme siirtyneet modernista ajasta postmoderniin ja myös transmoderniksi kutsuttuun aikakauteen. Me tunnistamme sen, että kasvamassa oleva sukupolvi, joka tulee ottamaan tulevaisuuden haltuun, tarvitsee uusia välineitä työhön ja elämänsä hallintaan. Maailman monimuotoisuus on myös enemmän kuin me nyt oletamme. Teknologiset ratkaisut tulevat inhimillisen palvelun rinnalla uudistamaan palveluprosesseja ja ihmisen tukea ja auttamista. Julkinen sektori, järjestöt, vapaaehtoiset ja yritykset tulevat palvelun tuottajina asemoitumaan niin ihmisen kuin yhteiskunnankin kannalta uudella tavalla myös kasvavan vallinnanvapauden mahdollistumisen myötä. Meidän velvollisuutemme on uudistaa ja uudistua tulevaisuuden tarpeisiin.

Lähteet

Hamel, G. (2000) *Leading the revolution*. Harvard Business School Press, USA.

Lähteenmäki-Smith K. & Terävä E. (2012) *Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallisen kehittämissuunnitelman (Kaste) 2008–2011 arviointi*. Loppuraportti. Julkaisuja 2012,12. Helsinki.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2008) *Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallinen kehittämissuunnitelma, Kaste 2008–2011*. Julkaisuja 2008:6. Yliopistopaino. Helsinki.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2012 a) *Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallinen kehittämissuunnitelma, Kaste 2012–2015*. Julkaisuja 2012:11. Tampereen Yliopistopaino Oy, Tampere.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2012 b) *Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallinen kehittämissuunnitelma (Kaste) 2012–2015. Toimeenpanosuunnitelma*. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2012:20. Helsinki.

Virtanen P. & Lähteenmäki-Smith K. & Terävä E. (2010) *Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallisen kehittämissuunnitelman (Kaste) arviointi*. Toinen väliraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2010:27. Helsinki.

1.5. Ehkäisevän työn kehittämishanke – ESKO-hanke strategisena yhteistyön rakentajana

Sirkka-Liisa Olli

Toimintaympäristön muutokset ovat Oulun seudulla olleet ESKO-hankekauden aikana suuria. PARAS-hankkeeseen liittyvää seudullista yhteistoiminta-alueetta, jonka olisivat muodostaneet Oulun seudun kymmenen kuntaa, ei laajan selvitystyön myötä lopulta syntynyt. Sen sijaan 1.1.2013 syntyi kokonaan uusi kaupunki ns. uusi Oulu (viralliselta nimeltään Oulun kaupunki), joka muodostui entisestä Oulun kaupungista, Haukiputaan, Kiimingin, Oulunsalon ja Yli-Iin kunnista ja on n. 190 000 asukkaan väestöllään tällä hetkellä Suomen viidenneksi suurin kaupunki.

Yhdistymissopimus ja palveluiden järjestämishanke toimivat uuden kaupungin strategisena ohjausjärjestelmänä, kunnes uusi kaupunginvaltuusto vahvistaa varsinaisen strategian alkaneelle valtuustokaudelle. Yhdistymisen visioksi on nostettu: *”Uusi Oulu on pohjoisen kumppanuusverkoston menestyvä keskus. Se on elinvoimaltaan ja toimintakyvyltään vahva sekä alueeltaan moni-ilmeinen, viihtyisä ja houkutteleva kestävän kehityksen verkostokaupunki”*. Myös visio siis osaltaan hyvin vahvasti kannustaa uuden kaupungin eri toimijoita laajaan verkostoitumiseen. Palveluiden järjestämishankkeessa korostuvat erityisesti palveluiden kuntalaislähtöisyys ja monialaisuus sekä monituottajuus. Kuntalaisia kannustetaan osallisuuteen, yhteisöllisyyteen, omaan aktiivisuuteen, vastuuseen ja itsenäisyyteen. Kaikki ovat teemoja, joihin myös ESKO-hankekokonaisuuden kehittämisteemat hyvin asettuivat.

ESKO-hankkeen suunnitteluvaiheessa vuonna 2008 hankkeen päätoimijat Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto (nyk. SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry), Mannerheimin Lastensuojeluliiton Pohjois-Pohjanmaan piiri, Pohjois-Pohjanmaan Sydänpiiri, Oulun Seudun Setlementti ja Oulun kaupun-

ki linjasivat yhteisesti, että erillistä Oulun kaupungin ja järjestöjen välistä järjestöstrategian työstämistä ei ESKO-hankkeeseen sisällytettäisi. Tulevat hankekumppanit olivat jo tahoillaan sitoutuneet alueelliseen Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointiohjelmatyöhön ja omissa strategioissaan huomioineet alueellisesta ohjelmasta nousseet hyvinvoinnin edistämisen tavoitteet; mm. osallisuuden ja hyvinvoinnin lisääminen, syrjäytymisen vähentäminen ja hyvinvointi- ja terveyserojen kaventaminen. Valtakunnallisen sosiaali- ja terveydenhuollon kansallisen kehittämishankkeen (Kaste) sekä RAY:n kehittämisen painopisteet huomioitiin osaltaan itse hankekokonaisuutta suunniteltaessa.

Oulun kaupungissa ESKO-hanke on ollut alusta asti yksi hyvinvointipalveluiden ns. kärkihankkeista, jonka tavoitteet on myös kirjattu osaksi hyvinvointipalveluiden vuosittaista talousarviota, minkä kaupunginvaltuusto hyväksyy. Järjestöjen tekemä työ ja järjestöjen rooli hyvinvoinnin edistämässä on tullut näin enemmän näkyväksi myös poliittiselle päätöksentekojärjestelmälle ja on toisaalta laajasti sitouttanut myös kaupungin omaa organisaatiota toimimaan yhteisten strategisten tavoitteiden suuntaisesti.

Laajan hankekokonaisuuden strategisiksi tavoitteiksi valikoituivat ehkäisevän työn näkyväksi tekeminen, uusien työmuotojen ja palvelujen kehittäminen sekä niistä tiedon tuottaminen ja levittäminen sekä kunnan ja järjestöjen työnjaon ja kumppanuuden selkeyttäminen. Alusta asti ajatuksena on ollut yhteisen kehittämistyön tuloksena löytää alueelle sellaiset pysyvät yhteistyön rakenteet, jotka kestäisivät myös jatkuvassa toimintaympäristön muutoksessa. Oikean työnjaon, verkostoitumisen ja toimijoiden välisen strategisen yhteistyön avulla arvioidaan pitkällä tähtäimellä päästävän vaikuttavampiin tuloksiin kuin yksin tai kapea-alaisesti toimimalla. Aidosti monitoimijaisen kehittämisverkoston synnyttäminen ennaltaehkäisevän työn ”elämänkaari-klustereiden” ympärille ja sitä kautta myös uusien kumppanuuksien löytäminen erityisesti

ennaltaehkäisevän työn väestöryhmittäisille katvealueille, on hankkeen aikana ollut Oulun kaupungille tärkeänä tavoitteena.

Uudelle Oululle palveluiden järjestämishjelmassa tärkeimmiksi kehittämiskohteiksi on nostettu seuraavat elämäntaakari-mallin mukaiset painopisteet:

- Lapset ja lapsiperheet: lasten kasvu- ja kehitysympäristöjen tukeminen, hyvät peruspalvelut, syrjäytymisen ja eriarvoistumisen ehkäisy
- Nuoret: nuorten yhteiskunta- ja koulutustakuun toteuttaminen
- Työkäiset: elinvoimaisuuden ja yrittäjyyden edistäminen, työllisyyden edistäminen, pitkäaikaistyöttömyyden vähentäminen, hyvinvoinnin lisääminen, omaehtoinen terveyden ja hyvinvoinnin edistäminen, mielenterveys- ja päihdeongelmien ehkäisy ja varhainen puuttuminen
- Ikääntyneet: toimintakyvyn edistäminen, arjen turvallisuuden parantaminen

Uuden Oulun hyvinvointikatsaus 2011 sisältää kuvauksen oululaisten hyvinvoinnista ja olosuhteista uuden kaupungin syntyhetkellä ja katsaus toimi pohjana elämäntaakari-mallin kehittämisen painopisteiden valintoja tehtäessä. Hyvinvointia uhkaavina tekijöinä hyvinvointikatsauksessa nostettiin esiin mm. taloudellisen huoltosuhteen heikkeneminen, ikäväestön määrän nopea lisääntyminen, lapsiperheiden huono-osaisuus, nuorisotyöttömyys, köyhyys, syrjäytyminen ja sairastavuus. Vahvuutena nähtiin mm. väestörakenne, koulutustaso, elinympäristö, infrastruktuuri, vetovoimaisuus ja tuossa vaiheessa vielä myös kuntatalous, joka tällä hetkellä on kääntynyt myös Oulussa voimakkaasti negatiiviseen suuntaan. Tulevaisuudessa sähköisen hyvinvointikertomuksen keinoin voidaan tuottaa aiempaa laajemmin mittaroitua tietoa oululaisten hy-

vinvoinnin tilasta poliittiseen päätöksentekoon, palveluiden suunnittelun pohjaksi ja myös yhä enemmän osaksi kansalaiskeskustelua.

Koska ESKO-hankkeessa yhteistyötä on hyvin tuloksin tehty hankeajana vastaavassa elämäntaakari-ajatteluun perustavassa kontekstissa kaupungin ja järjestöjen välillä, on varsin luontevaa vakiinnuttaa tämä yhteistyö jo ennen hankeajan loppumista ja ottaa toimintamalli myös osaksi uuden kaupungin tapaa tehdä syvällistä yhteistyötä järjestöjen kanssa. Oulun kaupunki kannustaakin järjestöjä lähestymään strategisen kumppanuuden nimissä myös toisiaan ja luomaan yhteisesti kaupungin ja muiden alueen toimijoiden kanssa nykyistä laajempia ja monitoimijaisempia kehittämiskokonaisuuksia ennaltaehkäisyyn teemaan. Haastetta ja areenaa ennaltaehkäisevässä työssä riittää monenlaisille ja monen kokoisille toimijoille ja laajempien yhteishankkeiden kautta myös rahoitukseen olisi mahdollista päästä osalliseksi nykyistä useampi toimija.

Oulun kaupungin tavoitteena on omalta osaltaan myös hakea ja hyödyntää strategisissa hankkeissaan yhä enemmän kumppanuuksia ja monikanavaista rahoitusta ja osallistua itse kumppanina sellaisiin järjestöjen hankkeisiin, jotka parhaiten tukevat kaupungin omia strategisia tavoitteita. Ottaen huomioon myös rahoittajien asettamat vaatimukset, on Oulun kaupungin ja järjestöjen yhteistyölle myös jatkossa yhä suurempi molemminpuolinen tarve.

Koska järjestökenttä on laaja ja järjestöjen toimintaedellytykset riippuvat pitkälti ulkoisista avustuksista, tulee myös kuntien varmistaa osaltaan avustuspolitiikkansa ja muun tukensa läpinäkyvyys ja oikeudenmukaisuus. Oulun kaupungissa järjestöille suunnattavien avustusten kokonaisuus tullaan uusintamaan ja avustusperiaatteet linjaamaan vuoden 2014 aikana ja tässä työssä ESKO-hankkeessa yhteisesti järjestöjen kanssa jo tehtyä pohjatyötä tullaan hyödyntämään.

ESKO – ehkäisevän työn kärkihanke Oulussa käy yhtenä hyvänä esimerkkinä siitä, miten suuren kaupungin ja hy-

vin heterogeenisen järjestökentän välille on pystytty rakentamaan alueen järjestöjen keskinäistä ja järjestöjen ja kuntien yhteistyötä lujittamaan ja syventämään toimintamallit niin strategiselle kuin arjen toiminnan tasollekin. ESKO-hanke loppuu vuoteen 2013, mutta pysyvät toimintarakenteet jäävät varmistamaan Oulun kaupungin ja järjestöjen strategisen tason yhteistyön jatkumisen myös tulevaisuudessa.

Lähteet

Oulun kaupungin talousarviot v. 2009–2013.

Palvelujen järjestämishjelma 2013, Oulun kaupunki, Yhdistymishallitus 16.5.2012 § 36.

Uuden Oulun hyvinvointikatsaus 2011.



2. JÄRJESTÖLÄHTÖISEN AUTTAMISTYÖN JA KUNNAN PALVELUJEN YHTEENSOVITTAMINEN EHKÄISEVÄSSÄ TYÖSSÄ

2.1. ESKO-hankekokonaisuus - järjestöt ja kaupunki yhdessä hyvinvointia edistämässä

Katja Häkkilä ja Marjo Tourula

ESKO oli Oulussa toteutettava, Raha-automaattiyhdistyksen rahoittama sosiaali- ja terveystyöjärjestöjen sekä Oulun kaupungin yhteinen ehkäisevän työn hankekokonaisuus, jonka toiminta lisäsi oululaisten hyvinvointia elämän eri vaiheissa. Ehkäisevällä työllä tähdättiin yksilön ja yhteisön hyvinvointiin ja terveyden edistämiseen, pyrkimällä estämään ennalta ongelmien syntymistä tai niiden pahenemista. ESKO-hankekokonaisuudessa tehtiin ehkäisevää työtä näkyväksi ja levitettiin hyviä toimintamalleja.

Hankekokonaisuuden visiona nähtiin ehkäisevän työn toimijoiden yhteiset kumppanuuden rakenteet ja toimintatavat sekä oululaisten helposti löydettävissä ja saavutettavissa olevat monipuoliset vaihtoehdot hyvinvointiin (Toimintakertomus 2010). Hankekokonaisuuden päämäärinä olivat kaupungin ja järjestöjen yhteistyörakenteen selkiyttäminen sekä yhteisen näkemyksen rakentaminen ehkäisevän työn toimintaedellytyksistä tilaaja-tuottajamallissa. Yhteisinä tavoitteina oli löytää olemassa olevat ja kehittää uusia ehkäisevän työn toimintamuotoja, selkiyttää kunnan ja järjestöjen välistä kumppanuutta sekä tuottaa ja levittää tietoa hyväksi havaituista toimintamenetelmistä ja yhteistoimintamuodoista. ESKO-hankekokonaisuudessa rakennetut yhteistyöverkostot ja työskentelytavat mahdollistivat tavoitteiden saavuttamisen ja loivat pysyviä rakenteita kestäväälle järjestöjen ja kaupungin väliselle kumppanuudelle. Keskeistä oli eri toimijoiden roolien ja työnjaon selkiyttäminen sekä yhteisten toiminnan rajapintojen löytämi-

nen ehkäisevässä työssä. ESKO-hankekokonaisuuden yhteisten tavoitteiden lisäksi jokaisella osahankkeella oli omaan kohde-ryhmäänsä liittyviä, yhteisiä tavoitteita tukevia osatavoitteita. (Hankesuunnitelma 2008.) Esimerkiksi järjestötoimintojen näkyväksi tekeminen eri tasoilla (asiakas-, rakenne- ja poliittisella tasolla) todettiin yhdeksi keskeiseksi tavoitteeksi ja kehittämistyön lähtökohdaksi järjestö-kuntayhteistyössä.

ESKO-hankekokonaisuus muodostui kolmesta eri ikäkausiin keskittyvästä ja yhdestä koordinoivasta osahankkeesta. Kehittämistyötä toteutettiin osittain yhteisesti ja osittain itsenäisesti osahankkeiden omien toimintasuunnitelmien ja hankeorganisaatioiden mukaisesti. Koordinaatiohanke tuki koko hankekokonaisuuden etenemistä tavoitteellisenä, yhteisiin periaatteisiin sitoutuvana kokonaisuutena ja vastasi hankekokonaisuuden prosessimaisen työskentelyn etenemisestä ja arviointityöskentelystä. Yhteisistä työtavoista ja vastuunjaosta sovittiin Koordinaatiohankkeen kanssa erillisellä sopimuksella. Voimaperhe-hanke kohdentui oululaisten lasten ja lapsiperheiden hyvinvoinnin tukemiseen ja edistämiseen sekä vanhemmuuden vahvistamiseen. Työikäiset ESKO -hankkeessa kehittämistoiminta kohdennettiin työikäisten sosioekonomisten terveyserojen kaventamiseen ja hyvinvoinnin lisäämiseen. Ikä-ESKO -hankkeessa edistettiin erityisesti syrjäytymisvaarassa olevien ja yksinäisten ikäihmisten aktiivisuutta ja kotona asumista. Koordinaatiohankkeesta vastasi SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry, Voimaperhe-hankkeesta Mannerheimin Lastensuojeluliitto Pohjois-Pohjanmaan piiri ry, Työikäiset ESKO -hankkeesta Pohjois-Pohjanmaan Sydämpiiri ry ja Ikä-ESKO -hankkeesta Oulun Seudun Setlementti ry. Oulun kaupunki resursoi hankekokonaisuuden kehittämistyöhön merkittävän henkilöresurssin. (Hankesuunnitelma 2008.)

ESKO-hankekokonaisuus mahdollisti useiden toimijoiden välisen tiiviin yhteistyön ja toiminnan kehittämisen. Se kokosi järjestö- ja kuntatoimijoita sekä muita toimijatahoja tavoitteelliseen yhteistyöhön mahdollistaen eri tavoin

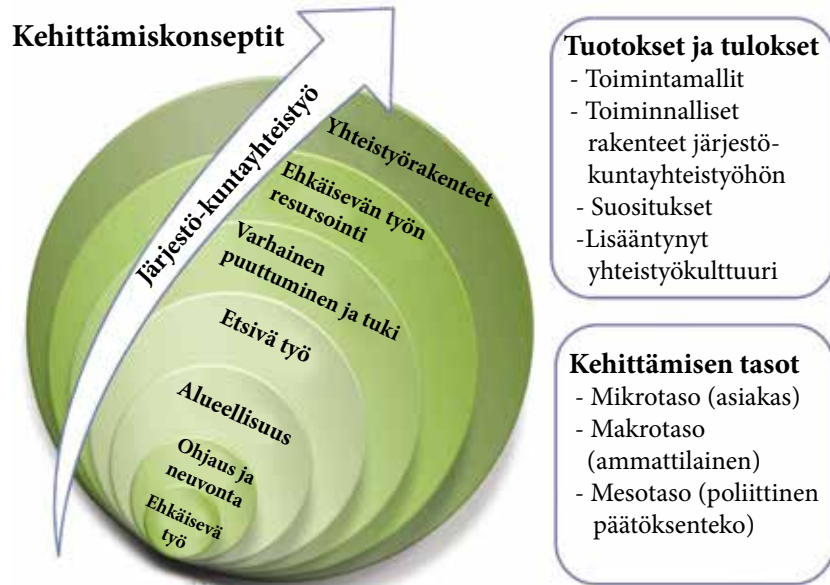
mukana olemisen. Kumppanuussopimuksen allekirjoittaneet yhteistyötahot (liite 1) sitoutuivat työskentelemään pitkäjän- teisesti ja tavoitteellisesti osahankkeiden kanssa, mutta myös muita yhteistyötahoja (liite 2) toimi aktiivisesti verkostossa. Osa toimijoista ei ollut yhtä tiiviissä työskentelyssä, vaan osal- listui kehittämis- ja ideointikeskusteluun sekä avoimiin työpa- ja- ja seminaaritapahtumiin. (Toimintakertomus 2012.)

Säännöllisesti kokoontuvaan **projektitiimiin** kuului hankekokonaisuuden projektihenkilöstö. Ryhmän tehtävänä oli operationaalisen toiminnan suunnittelu, toteuttaminen ja arviointi sekä projektihenkilöstön työn tukeminen. **Johto- ryhmän** muodostivat hankekumppaneiden johdon edustajat sekä projektipäälliköt. Se linjasi hankekokonaisuuden etene- misen ja teki keskeiset päätökset. **ESKO-päivät** muodostivat osan oppimis- ja kehittämisrakenteesta tukien järjestöjen ja Oulun kaupungin edustajien yhteistä oppimisprosessia hank- keen eri tasoilla sekä toimi yhteisenä keskustelufoorumina kokemusten ja tiedon vaihtamiselle. Päivät järjestettiin neljä kertaa vuodessa kahden päivän mittaisina kokonaisuuksina. **Klusteri** oli osahankkeen keskeinen, säännöllisesti kokoontu- va kehittämisryhmä, jossa toimi ko. ikäkauden parissa toimi- via sosiaali- ja terveysjärjestöjen, liikuntajärjestöjen, Oulun kaupungin tilaajan ja tuottajan, evankelis-luterilaisen seura- kunnan, Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiirin ja oppilaitos- ten edustajia. Klusterit tuottivat ja kehittivät uusia toiminta- malleja sekä toivat asiantuntemusta ja osaamista järjestöjen ja kaupungin yhteistyön edistämiseen. Kehittämistyön edetessä klusterityöskentelyn rinnalle syntyi **työryhmiä**, jotka vastasi- vat osahankkeissa kehitettävien toimintamallien kehittämi- sestä. Työryhmät raportoivat työskentelystä klusterikokouk- sissa. (Perälähti 2011.) (Kuvio 1.)



Kuvio 1. ESKO-hankekokonaisuuden kehittämisrakenne.

Eri osahankkeiden klustereiden keskusteluissa nousi esiin sa- mankaltaisia teemoja, joiden pohjalta hankekokonaisuuden ke- hittämistyötä suunnattiin kumppanuusverkostoa kiinnostaviin kehittämisteemoihin, konsepteihin. Konseptikehittämiselle on ominaista se, että aluksi on paljon erilaisia kiinnostuksen kohteita ja kehittämistyön aihioita, jotka alkavat vähitellen kasautua, kunnes niistä muodostuu kehittämistyön kannalta kiinnostava kokonaisuus, johon eri osapuolet voivat sitoutua. Samalla muodostetaan erilaisia ratkaisuehdotuksia tavoitteen saavuttamiseksi ja rakennetaan yhteinen visio kehittämistyölle. (Viirkorpi 2011.) Klustereissa nousseiden teemojen pohjalta tiivistettiin hankekokonaisuudelle kuusi kehittämiskonseptia, jotka olivat: 1) ehkäisevän työn ohjauksen ja neuvonnan kon- septi 2) ehkäisevän työn alueellinen konsepti 3) etsivän työn alueellinen konsepti 4) varhaisen tuen ja puuttumisen konsepti 5) ehkäisevän työn resursoinnin konsepti sekä 6) yhteistyöra- kenteen konsepti. Kaikkien konseptien läpileikkaavana tee- mana oli järjestö-kuntayhteistyö. Kehittämiskonseptien teemat olivat kaikille ESKOn osahankkeille yhteiset, mutta kullekin konseptille nimettiin vastuutaho. (Kuvio 2.)



Kuvio 2. Hankkeen kehittämiskonseptit ja odotettavissa olevat tuotokset ja tulokset.

Järjestölähtöisen auttamistyön ja Oulun kaupungin palvelujen yhteensovittaminen edellyttää järjestöjen toiminnan tuntemusta

Yhteisissä keskusteluissa nousi esiin jo hyvin varhaisessa vaiheessa tarve järjestölähtöisen auttamistyön ja kaupungin palveluiden yhteensovittamisesta, jota lähestyttiin erityisesti järjestöjen toimintaan ohjautumisen näkökulmasta. Kaupungin palveluiden puolelta todettiin, että on runsaasti kuntalaisia, joille järjestöjen tarjoama monipuolinen toiminta voisi olla sopivaa. Vastaavasti järjestöjen puolelta viestitettiin siitä, että toimintaa järjestetään paljon, mutta niihin ei aina löydy riittävästi osallistujia. Ehkäisevän työn ohjauksen ja neuvonnan konseptin tavoitteena oli vastata tähän haasteeseen ja kehittää

asiakasohjausta järjestöjen ja kaupungin välillä. Tavoitteen saavuttaminen edellytti, että 1) järjestöjen tekemä ehkäisevä työ on näkyvää ja tiedettyä, 2) kehitetään asiakasohjauksen välineitä järjestö-kuntayhteistyöhön ja 3) kehitetään pysyvä ohjauksen ja neuvonnan ylläpitörakenne järjestö-kuntayhteistyöhön.

Järjestöillä on haasteita tehdä näkyväksi toimintaansa omalla toiminta-alueellaan. Tiedottaminen yhdistysten toiminnasta on usein hajallaan ja pienin resurssein toteutettua. Järjestöbarometrin mukaan (2012) paikallisyhdistysten toiminnan yksi keskeisimmistä kehittämishaasteista on oman toiminnan tunnetuksi tekeminen. ESKO-hankekokonaisuudessa yhteistyö Oulun kaupungin hyvinvointipalvelujen ja järjestöjen välillä toi esiin tarpeen koota ja jäsentää järjestölähtöistä auttamistyötä kokonaiskuvan rakentamiseksi ja tiedon lisäämiseksi järjestöjen toiminnasta. Lisäksi toimintaympäristössä tapahtuvat muutokset lisäsivät tarvetta tehdä näkyväksi sosiaali- ja terveysjärjestöjen toimintaa suhteessa alueen muuhun järjestötoimintaan, kuten sivistys-, kulttuuri-, liikunta ja nuorisjärjestöjen toimintaan. Uuden Oulun alueella toimii n. 3300 järjestöä, joista Oulun kantakaupungissa toimii n. 100 sosiaali- ja terveysalan järjestöä. (Toimintakertomus 2012.)

Järjestöjen ja kunnan välinen yhteiskehittäminen nosti esiin tarpeen, ei pelkästään järjestötoiminnan kokoamiseen, vaan myös toimintojen sisältöjen avaamiseen. ESKO-hankekokonaisuudessa tehtiin verkoston yhteistyönä järjestöjen toiminnan luokittelu, joka valmistui vuoden 2012 aikana. Sen tavoitteena oli koota alueen sosiaali- ja terveysjärjestöjen tarjoama toiminta yhteisen luokittelurakenteen alle ja kuvata tarjottavan toiminnan sisällöt yhdenmukaisella tavalla. Tehdyn luokittelun perustana oli kansalaislähtöinen lähestymistapa ja toimintojen jäsenitys muodostettiin kuvaamalla järjestöjen kansalaisille tarjoaman toiminnan sisältöjä. Järjestöjen toiminnan luokittelua hyödynnettiin sähköisen verkkopalvelun (ihimiset.fi) sisältöjen rakentamisessa ja verkkopalveluun kerättävien tietojen kyselylomakkeen kehittämisessä, Oulun kaupungin

uuden järjestöavustusmallin kriteeristön määrittelytyössä sekä järjestöjen toiminnan integroimisessa Oulun kaupungin hyvinvointipalvelujen palvelutarjottimelle. (Järjestötoiminnan luokittelu on nähtävissä Innokylän verkkosivuilla).

Oulun kaupungin hyvinvointipalvelujen ja järjestöjen ehkäisevän työn yhteensovittamisen yhtenä tavoitteena oli asiakasohjauksvälineen kehittäminen järjestö-kuntayhteistyöhön. Voimaperhe- ja Ikä-ESKO -hankkeissa kehitettiin ja koottiin asuinaluekohtaiset toimintakalenterit asiakasohjauksen välineiksi. Toimintakalentereita pidettiin erittäin tarpeellisina, ne otettiin yhteistyöverkostossa hyvin vastaan ja niitä hyödynnettiin aktiivisesti omassa työssä. Asiakasohjauksen ohella ne toimivat erinomaisena yhteistyön edistämisen välineenä asuinalueella toimivien tahojen välillä; ne kokoavat alueella toimivat tahot yhteen ja helpottavat huomaamaan päällekkäisyydet. (Toimintakertomus 2012.)

Asiakasohjauksen osalta oli tarve kehittää myös sähköistä verkkopalvelua, jonka avulla voitaisiin helpottaa ammattilaisten ohjaus- ja neuvontatyötä kiireisessä arjessa. Jo vuonna 2010 ESKOn eri foorumeilla tunnistettiin tarve kehittää sähköinen ratkaisu, joka järjestöjen näkökulmasta mahdollistaa järjestöjen toiminnan uudenlaisen näkyvyyden niin kuntalaisille kuin ammattilaisille sekä vähentää järjestötoimijoiden tarvetta syöttää tietoja useisiin järjestelmiin. Kaupungin näkökulmasta tuotiin esiin tarve löytää nopeasti järjestöjen toiminta alueellisesti (esim. kaupungin suuralueittain) sekä ikäryhmittäin asiakasohjaustilanteissa. Olemassa olevat sähköiset ratkaisut eivät pystyneet vastaamaan tähän tarpeeseen. Näillä perusteilla ESKO-hankekokonaisuus oli mukana Pohjois-Pohjanmaan, Lapin ja Espoon alueille rakentuvan sähköisen verkkopalvelun suunnittelussa ja toteutuksessa (toimeksi.fi-sivusto). (Toimintakertomus 2012.)

Lähteet

ESKO-hankekokonaisuus, Hankesuunnitelma 2008.

ESKO-hankekokonaisuus, Toimintakertomus 2010.

ESKO-hankekokonaisuus, Toimintakertomus 2012.

Järjestöbarometri 2012 (2012) Peltosalmi, Juha & Hakkarainen, Tyyne & Särkelä, Riitta & Eronen, Anne. Helsinki: SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry.

Järjestötoiminnan luokittelu. Innokylä. <https://www.innokyla.fi/web/malli194729>. Katsottu 5.6.2013.

Perälähti, Anne (2011) Sisäinen arviointi, ESKO-hankekokonaisuus vuosina 2009–2010.

Viirkorpi, Paavo (2011) ESKO-hankekokonaisuuden väliarviointi.

2.2. Tietoisuuden ja asenteiden muutos

Paavo Viirkorpi

ESKO-hankkeen kokemusten mukaan yksi tärkeä asia järjestöjen toiminnan ja kaupungin palvelujen yhteen kytkemisessä ovat asenteelliset tekijät. Esille tuli mm. se, että kaupungin puolella ei kovinkaan hyvin tunnettu järjestöjen toimintaa ja että mielikuvat toiminnan sisällöistä ja laadusta eivät vastanneet todellisuutta. Vastaavasti järjestöissä työ suuntautuu helposti omille tutuille ja turvallisille kohderyhmille, kun taas kaupungin palvelut ja asiakkuudet ovat omassa maailmassaan. Toiminnan tiiviimpi kytkeminen kaupungin palveluihin arvelutti järjestöihmisiä monestakin syystä. Kumminkin puolin oli kuitenkin halua ja kiinnostusta saada tilanteeseen muutosta.

Hankkeen kehittämistyön perustaksi vahvistui näkemys, että sosiaali- ja terveysjärjestöjen toteuttama toiminta ja kaupungin hyvinvointipalvelut muodostavat kaupungin asukkaiden hyvinvointia tukevan kokonaisuuden. Tämä kokonaisuus haluttiin saada järjestöjen ja kaupungin palvelutoiminnan yhteisemmäksi todellisuudeksi ja ehkäisevän työn toteuttamisen ympäristöksi.

Hankkeessa alettiin tarkastella järjestöjen ehkäisevää toimintaa osana asukkaiden hyvinvoinnin tuen kokonaisuutta ja vahvassa yhteydessä kaupungin palvelutoiminnan rakenteisiin, prosesseihin ja asiakkuuksiin. Tämän näkökulman oivaltaminen ja hyväksyminen kehittämiskumppaneiden kesken klustereissa oli ratkaiseva askel eteenpäin koko hankkeessa.

Yhteiskehittämisen yksi keskeinen tulos oli tietoisuuden ja asenteiden muutos järjestöjen ja kaupungin toimijoiden kesken. Tästä oli kumppanuksilla paljon havaintoja. Järjestöt ja niiden toiminta tulivat tutummaksi ja olivat eri lailla tietoisuudessa ja läsnä suunniteltaessa palvelutoimintaa. ”Alettiin miettiä vakavasti ja tavoitteellisesti järjestöjen roolia palvelukuvioissa”. Muutosta ajattelussa tapahtui niin kaupungin kuin järjestöjen puolella.

Järjestöjen kytkeytyminen näkyi etenkin puheen sävyissä: ”ei poissulkevaa enää vaan rinnalle ottavaa”. Kehittämisyhteistyö herätti kysymään, miten järjestöt voisivat olla mukana hyvinvoinnin haasteita ratkomassa. Klusterien työssä kuunneltiin ja huomioitiin toisten havaintoja kartoitettaessa hyvinvoinnin riskejä ja ehkäisevän työn tarpeita niin alueellisesti kuin kohderyhmittäin. Haettiin järjestöjen kokemus-asiiantuntijoilta näkemystä siitä, mikä auttaa ihmisiä. Vertaisavun arvo avautui uudella tavalla – ”eli että ei vain ammattilaisen työ ole arvokasta”.

Myös prosessien jäsentämisessä ja kuvaamisessa järjestöjen toiminta tuli näkyvämmän mukaan. Kytköspaikat tunnistettiin ja tehtiin näkyviksi. Järjestöjen tuottamalle toiminnalle alkoi löytyä sopivia paikkoja kaupungin palvelujen joukossa. Tärkeää on ollut se, että järjestöjen toiminnot otettiin tietoisesti mukaan tarkasteluun. ”Nyt usein kysytään, missä kohtaa tässä on järjestöjen työ.”

Myönteisestä kehityksestä huolimatta on edelleen vahvistettava järjestöyhteistyön juurtumista kaupungin palveluissa. Palveluprosessien omistajat ovat avainasemassa yhteen kytkeytymisen suunnittelussa: ”osalla on uusi näkemys syntynyt, osalta vielä unohtuu”. Tärkeä oppi oli, että järjestöjen kanssa tehtävää yhteistyötä on käsiteltävä aktiivisesti työyksiköissä työnteon yhteydessä ja asiakkaiden palveluja suunniteltaessa, ei vain ESKO-hankkeen areenoilla. Näin voidaan välttää se, että halutut asiat jäävät käytännön työnteosta irralleen pelkästään kehittämisen maailmaan.

Ohjautuminen järjestöjen toimintaan

Järjestöjen toimintoihin ohjautuminen nousi yhdeksi avainkohdaksi kaupungin palvelutoiminnan ja järjestöjen ehkäisevän työn yhteensovittamisessa. Tilanteen arvioinnin perusteella klustereissa vahvistui perusajatukseksi se, että kaupungin

eri palveluissa pitäisi pystyä nykyistä paremmin ohjaamaan asiakkaita käyttämään järjestöjen toimintaa oman hyvinvointinsa tukena. Tämän mukaisesti hankkeessa keskityttiin kehittämään ohjausta ja neuvontaa ja rakentamaan sille käytännön edellytyksiä. Tarpeelliseksi nähtiin ohjauksen parantaminen myös eri järjestöjen kesken, niin että järjestöissä opastetaan ja kannustetaan asukkaita hakeutumaan toistenkin järjestöjen toimintoihin.

Erityiseksi haasteeksi ehkäisevässä työssä todettiin sellaisten tukea tarvitsevien ihmisten tavoittaminen, jotka eivät vielä ole minkään palvelun tai toiminnan piirissä. Katveeseen jääneitä avun tarvitsijoita tiedettiin olevan niin eri ikäryhmissä kuin sosiaaliluokissa. Heidän tavoittamistaan pidettiin tärkeänä pahempien ongelmien ehkäisemiseksi ja sitä varten ohjaukseen tulisi yhdistää etsivän työn kaltainen työote. Etsivän työn tarvetta todettiin erityisesti ikäihmisten ja pitkäaikaistyöttömien kohdalla.

Ohjauksen ja neuvonnan kehittäminen hahmottui ESKO-hankkeessa moniulotteisena kehittämisen kokonaisuutena:

- On muodostunut kokonaiskuva kaupungin hyvinvointipalvelujen kokonaisuudesta ja ehkäisevän toiminnan osuudesta siinä.
- Asiakasprosessit ovat selkeitä ja järjestöjen toimintoihin ohjauksen kannalta tärkeät asiakastilanteet on tunnistettu.
- Järjestöjen tuottamat toiminnot on jäsennetty ja kuvattu selkeästi ja niiden näkyvyyttä on parannettu. Järjestöjen toiminta ja erityisesti ehkäisevät toiminnot tiedetään ja tunnetaan kaupungin hyvinvointipalveluissa.
- Käytössä on kokoava ja helppokäyttöinen tiedosto, josta järjestöjen toiminnot ovat helposti haettavissa (esim. sähköinen verkkopalvelu, viikkokalenteri).

- Palveluohjauksellinen työote (asukkaan tarpeen huomaaminen ja sen mukainen ohjaus) on omaksuttu niin kaupungin palvelutoiminnassa kuin järjestöjen toiminnoissa.
- Asiakkaan oma kyky hakeutua hyvinvointia tukevaan toimintaan kasvaa. Asukkaat saavat/löytävät heille mieleisiä ja sopivia toimintoja. Asukkaiden valintamahdollisuudet lisääntyvät.
- Ohjauksen kohteeksi on löydettävä myös ne asukkaat, joilla on tuen tarvetta, mutta jotka eivät ole minkään palvelun tai toiminnan piirissä.
- Ohjauksen uudet muodot on sovitettu palveluverkon kokonaisuuteen, jossa on myös keskitettyjä, ohjausta ja neuvontaa toteuttavia palvelupisteitä.
- Asukkaiden tarvitseman tuen oikea-aikaisuus ja saavutettavuus paranee. Syntyy tarkoituksenmukaisia ja kustannustehokkaita ja tuloksellisia järjestöjen ehkäisevän toiminnan ”asiakkuuksia”.

Ohjauksen kehittäminen tarkoitti sitä, että yhdessä suunniteltiin ja tehtiin asiakkuustyötä asiakastyön rinnalla. Asiakkuustyötä on tietenkin tehty ennenkin, mutta suurelta osin näkymättömästi asiakastyön yhteydessä. Verkottuva palvelujen ja toimintojen kokonaisuus edellyttää sitä, että asiakkuustyöstä tulee näkyvä ja tavoitteellinen osa palvelua. Varsinaisen auttamisen ja tuen ohessa on yhä enemmän tarvetta asiakkaan tilanteen arviointiin, jatkopolun ja tukitoimien pohtimiseen, siihen liittyen neuvonnan ja ohjauksen toteuttamiseen ja asiakkaan motivointiin. Millainen ehkäisevä toiminta olisi ko. asiakkaalle sopivaa, kiinnostavaa ja hyödyttävää ja mistä sellaista olisi saatavilla tai järjestettävissä? Vielä pitemmälle vietyä toimintaan ohjaamisen yhteydessä tulisi vielä miettiä ja ottaa vastuuta toiminnan kustannusvaikutuksista.

Klustereiden yhteiskehittämisestä iso osa oli asiakkuustyön tarpeiden näkyväksi tekemistä ja sen toteuttamisen

suunnittelua. ESKO-hankkeen merkittävä lisäanti olikin se, että kaupungin ja järjestöjen sosiaali- ja terveysalan toimijat yhteistuumiin ja näin laajalla rintamalla pohtivat asiakkuustyön ongelmakohtia ja hakivat niihin ratkaisuja. Hankkeessa ei vielä ennätetty laajasti testaamaan, miten tarvittava asiakkuustyön osuuden lisääminen istuu asiakastyöntekijöiden työnkuvaan ja kiireisiin.

Toimintojen tarjotin

Yhdeksi tärkeimmistä kehittämiskohteista ESKO-hankkeessa tuli ohjausta palvelevan välineen kehittäminen. Ohjauksen helpottamiseksi tarvittiin järjestöjen toimintaa ja ehkäisevää työtä kokoava tarjotin ja sitä tukeva verkkopalvelu. Näitä kehitettiin työväliseksi sekä palveluohjauksen tilanteisiin että laajemminkin järjestöjen toiminnan jäsentämiseen ja esille tuomiseen. Yhtä lailla myös asukkaat itse saisivat tarjottimesta kätevästi tiedoston, jolta voivat omaehtoisesti hakea tietoa järjestöjen toiminnasta hakeutuakseen niihin. Verkkopalvelun tulisi mahdollistaa myös muidenkin kuin sosiaali- ja terveysjärjestöjen mukaantulo tarjottimelle.

Tarjottimen kehittämisen yhtenä haasteena oli sisällön tuottaminen verkkopalveluun. Tämä vaati järjestöjen toiminnan luokittelua yhteisesti hyväksytyllä tavalla. Luokittelussa huomioitiin kaupungin käyttämä palvelutoiminnan prosessien perusjäsenyys, jossa ehkäisevä työ on paikannettu osana kokonaisuutta. Järjestöjen oli tuotettava oman toimintansa kuvaukset yhdenmukaisella tavalla sähköisiä lomakkeita käyttäen. Kuvausten tekeminen oli vaativaa osalle järjestöistä. Tarjotin on välttämätön tukiväline, mutta sen käyttö vaatii järjestöiltä toistuvaa vaivannäköä tietojen päivittämisessä ja toimintojen kuvaamisessa.

Tarjotin todettiin hankkeessa erittäin tarpeelliseksi ja odotukset sitä kohtaan ovat olleet suuret. Tarjottimesta yritettiin tehdä mahdollisimman helppokäyttöinen ja hyödyllinen

väline työntekijöiden käyttöön käytännön asiakastilanteissa. Järjestöjen toiminnasta tuli saada tietoja vaivattomasti ja nopeasti, jotta asiakasta voidaan näppärästi neuvoa ja ohjata hänelle tarkoituksenmukaiseen toimintaan. Toimintavaihtoehtojen helppo löytäminen olisi avainasia.

Ohjaustilanteissa on haastava asetelma, joka on hallittava aikapaineiden keskellä moninaisissa asiakastilanteissa. Hyvän ohjaustuloksen aikaansaamiseksi on ymmärrettävä asiakkaan tarve. Lisäksi on tunnettava alueellinen ja kohde-ryhmäkohtainen tarjonta ja sen soveltuvuus asiakkaan tilanteeseen kuten mm. käytettävyys ja todennäköinen hyöty. On myös pystyttävä tekemään nopeasti ja yhdessä asiakkaan kanssa hyvä valinta eri vaihtoehdoista. Tarvittaessa on huomioitava mahdolliset kustannukset ja tehtävä hankintapäätös. Kaiken kukkuraksi on asia viestitettävä asiakkaalle ymmärrettävästi ja kannustavasti, jotta asiakas hakeutuisi hänen tilanteessaan hyväksi nähtyyn toimintaan.

Kehittämistyön yhteydessä on tiedostettu välineen käyttöönoton haasteellisuus. Kyse on osin asenneasioista: ”käyttö vaatii työntekijöiltä asiakastilanteessa oma-aloitteista ryhtymistä asiaan.” Eniten kuitenkin askarrutti ajan puute. Miten välinettä ennätetään käyttää kaiken kiireen keskellä? Ilman onnistunutta tiedotusta ja perehdytystä hyödyllinenkin väline saattaisi jäädä vähäiselle käytölle.

Alueellinen ehkäisevä toiminta

Järjestöjen ehkäisevän toiminnan niveltymistä kaupungin palveluihin tarkasteltiin myös asuinalueiden palvelurakenteen näkökulmasta. Tämä tapahtui alueellisten konseptien kehittämisen keinoin. Tavoitteena oli saada aikaan aluetasolla järjestöjen ehkäisevän toiminnan hyvä kytkäytyminen kaupungin hyvinvointi- ym. palvelujen kokonaisuuteen alueella todetuissa hyvinvoinnin riskeissä.

Asuinaluekohtaisen lähestymistavan tarve ja edut tulivat hankkeessa hyvin esille kehittämistyön myötä. Hyödyt olivat ilmeisiä niin asukkaiden kannalta kuin ehkäisevän toiminnan toteuttamisen näkökulmasta. Kokemusten mukaan alueellinen näkökulma tarjosi hyvän mahdollisuuden tarkastella tuen kokonaisuutta erityisesti ns. riskitilanteessa olevien asukasryhmien osalta. Asuinalue loi hyvän yhdistävän kehyksen yhteistyölle toiminnan suunnittelussa, toteuttamisessa ja johtamisessa.

Yhtenä haasteena oli se, että järjestöt toimivat pääosin kaupungin keskustassa. Vain harvoilla järjestöillä on toimintaa myös asuinalueilla eri puolilla kaupunkia. Aluekohtaiset yhdistykset toimivat usein hyvin vähin resurssein. Alueiden kesken on siten selviä eroja järjestöjen toiminnan määrässä. Useilla alueilla ei ole lainkaan järjestöjen toimintaa. Koska alueiden rakenteet ja resurssit ovat hyvin erilaisia, alueellisen toiminnan mallejakin tarvitaan useammanlaisia.

Järjestöjen toiminnan ja palvelujen yhteensovittamisessa syntyi ensinnäkin ehkäisevän työn alueellinen konsepti. Tämä kehitystyö tapahtui yhdellä asuinalueella. Lähtökohtana oli suuri tarve ehkäisevän työn toiminta- ja yhteistyörakenteiden kehittämiseen lasten ja lapsiperheiden hyvinvoinnin tueksi ko. alueella. Pää tavoitteena oli koota järjestöjen ja kaupungin tahojen toteuttamaa toimintaa yhteen ja koordinoida siitä yhdessä hyvä kokonaisuus. Lisäksi kehitettiin uutta toimintaa kumppanusten yhteistyönä. Toiminnan tuli olla lähellä ja niin lasten kuin vanhempien helppo käyttää.

Alueellisen ehkäisevän toiminnan tuottamisessa ja hankinnassa kohdattiin monia asioita, joihin oli saatava syntymään toimiva ratkaisumalli. Tällaisia kysymyksiä olivat mm. sisältöjen suunnittelu yhteistyössä, toiminnan tuottaminen eri tahojen yhteistyönä sekä keskinäiset rahoitusjärjestelyt ja sopimukset. Toiminnan resursointiin saatiin aikaan eräänlainen sekamalli, jossa osa toiminnasta hoidettiin järjestöjen omalla ja osa kaupungin omalla rahoituksella. Suuri merkitys oli myös

sillä, että kaupunki kohdensi alueelle ehkäisevän toiminnan erityisrahoitusta. Osana kokonaisuutta oli myös asukkaiden oman aktiivisuuden vahvistaminen ja vapaaehtoistyön käyttäminen osana toimintaa.

Toiminnan aikaansaamisen lisäksi parannettiin järjestöjen toiminnan tunnettavuutta alueella. Tarvittiin myös alueellinen ratkaisu ehkäisevään toimintaan ohjaamiseen. Toimintoihin ohjaus sovitetiin alueellisiin toimintarakenteisiin, jossa keskeisessä roolissa olivat palvelupisteet, mutta myös asukastuvat ja aluetoiminta. Ohjausta helpottamaan kehitettiin alueellinen apuväline ns. toimintakortti. Tärkeää oli myös järjestää toiminnan käytön koordinointi ja kytkeytyminen kaupungin palvelutoimintaan.

Toinen tärkeä aluepilotti oli etsivän työn alueellisen konseptin kehittäminen. Tämä toteutettiin suuralueen tasolla ja alkuun vain yhdellä alueella resurssien niukkuuden takia. Tarkoituksena oli kehittää etsivää työtä ikäihmisten parissa ja löytää siihen kohderyhmän kannalta tarkoituksenmukaisia ratkaisutapoja hyödyntäen alueen erityisiä mahdollisuuksia. Etsivän työn kehittämisessä haettiin erityisesti keinoja, joilla voidaan löytää vaikeasti tavoitettavia henkilöitä ja saada heitä mukaan toimintaan.

Lähtökohtana oli kaupungin asiakasprosessien analyysi etsivän työn näkökulmasta. Sen pohjalta voitiin tunnistaa etsivän työn tarpeita ja mahdollisuuksia osana palvelutoimintaa. Tehtiin olemassa olevien toimintojen kartoitus. Koottiin ikäihmisille tarkoitettut toiminnan vaihtoehdot alueellisesti viikkokalenteriin, josta asukkaiden ja työntekijöiden oli ne helppo löytää. Järjestettiin aktiivinen kohdennettu tiedottaminen ja ikäihmisten aktivointi toimintaan ns. huomaajien voimin. Etsivän työn ohjauksen kehittämisen keskeisenä keinona oli mm. huomaamisen vahvistaminen, huomaamiseen herkistäminen ja alueellisten huomaajien löytäminen ja näiden roolin näkyväksi tekeminen. Lisäksi kehitettiin ja järjestettiin ikäihmisille soveltuvia uusia alueellisia toimintoja, joihin otettiin mukaan myös

kulttuuritoimintoja. Toiminnan suunnitteluun, toteuttamiseen ja koordinointiin luotiin alueellinen yhteistyörakenne eri tahojen kesken.

Kummankin edellä kuvatun alueellisen pilotin kehittämistyön tulokset olivat hyvät. Syntyi sekä sisällöllisiä että yhteistä toteuttamista koskevia ratkaisumalleja levitettäväksi muuallekin. Alueellisen yhteistyömallin avainasioita kehittämishankkeiden kokemusten mukaan olivat

- tarpeiden toteaminen yhdessä eri näkökannoilta perusteltuna
- järjestöjen toiminnan tunnistus ja hyväksyminen osaltaan vastaamaan asukkaiden tarpeisiin
- yhdistävä näky siitä, mitä tavoitellaan
- yhteinen kohderyhmä toiminnalle
- järjestettävän toiminnan niveltäminen kaupungin palveluihin (sisältö, ajoitus, ohjaus)
- eri tahojen resursseista koottu yhdistelmä, jolla toiminnot saadaan aikaan
- toiminnan yhteinen suunnittelu ja tuottaminen hyväksi kokonaisuudeksi
- toiminnan koordinointi, arviointi ja ohjaus aluekohtaisesti yhteistuumin.

Aluekohtaisessa yhteistyössä tarvitaan hyvää koordinointia. Ilman sitä ei voida onnistua toiminnan toteuttamisessa verkostokumppanusten kesken. Jotta tämä on mahdollista verkostokumppanusten omin voimin, tarvitaan yhteistyöhön mukaan henkilöitä, joiden työnkuvassa on väljyyttä ottaa koordinaatiovastuu. Tämä nosti pohdittavaksi kysymyksen siitä, voisiko kaupungin aluetoiminnalla olla roolia ehkäisevän työn koordinoinnissa.

Oululla on vahva lähidemokratian, aluetoiminnan ja alueellisen yhteistyön perinne. Miten se voitaisiin huomioida ehkäisevässä työssä ja osana yhteistyötä järjestöjen kans-

sa? Alueilla on mm. asukastupien resurssit, alueellisia toiminnanohjaajia, alueelliset yhteistyöryhmät, asukastoimintaa ja asukasyhdistyksiä. Aluekohtaisen ehkäisevän toiminnan kytkeminen näihin rakenteisiin on hyvä mahdollisuus ja ilmeisen välttämätöntä, joskin siinä on kokemusten mukaan myös haasteensa.

2.3. Tolokkia elämää nuorten työpajoilla - esimerkki yhteensovittamisen onnistumisesta

Pirjo Nikula

Tolokkia elämää -toimintamalli on kansallisesti huomiota saanut malli, jossa tavoitteena on lisätä Oulun kaupungin työpajoilla työskentelevien nuorten valmiuksia omasta hyvinvoinnista huolehtimiseen. Mallissa työpajojen arkeen sisällytetään paikallisten järjestöjen osaamista ja toimintamalleja nuorten hyvinvointiosaamisen tukemiseksi. Työpajoilla on opeteltu laittamaan ruokaa, pitämään koti ja raha-asiat kunnossa. Nuoret ovat myös pohtineet omaa päihteidenkäyttöä, mielenterveyttä, työkyvyn ylläpitoa, seksuaalisuutta ja hyvinvointia yleensä yhdessä järjestöjen asiantuntijoiden kanssa. Tolokkia elämää -toimintamalli esiteltiin vuonna 2012 Sosiaalialan asiantuntijapäivillä hyvänä käytäntönä ja vuonna 2012 malli oli ehdolla Innokylä-palkinnon saajaksi. Toimintamalli on juurtunut osaksi työpajojen toimintaa ja mallin koordinoinnin vastuu on siirtynyt Oulun kaupungille.

Aloite toiminnan kehittämiseen tuli Oulun kaupungin nuorten työpajoilta. Nuoret tarvitsivat tukea ja ohjausta hyvinvointiin liittyvissä asioissa. Nuorten valmiuksia haluttiin monella tapaa vahvistaa ja lisätä. Idean ympärille koottiin järjestöjen ja kaupungin edustajista työryhmä suunnittelemaan teematapaamisten sisältöjä. Vuonna 2009 nuorille tehtiin kysely, jossa kartoitettiin nuorten omia toiveita tapaamisten sisällöistä. Myös nuorten kanssa työskentelevien työpajojen yksilövalmentajien havainnot nuorten hyvinvoinnin vajeista olivat tärkeitä sovittaessa teemoja.

Vuonna 2009 tehdyn kyselyn mukaan nuoret kokivat tarvitsevansa apua erityisesti raha-asioiden hoidossa ja henkiseen vireyteen liittyvissä asioissa. Pojat kaipasivat lisävalmiuksia ruuanlaitossa ja kodinhoidossa, tytöt vastaavasti mie-

len hyvinvointiin liittyvissä kysymyksissä. Lisäksi oltiin kiinnostuneita erilaisista liikuntamuodoista. Nuorisoasiainkeskuskella oli toimivat käytännöt liikuntaan ja raha-asioiden ohjaukseen, joten nämä teemat jätettiin tässä vaiheessa järjestöjen työpajainfoista pois. Myöhemmin talousiltapäivään liittyi kuitenkin mukaan järjestön vapaaehtoinen vertaisvelkaneuvoja.

Teemojen ja toimintaideoiden selkiytyttyä asiantuntimus ja teematapaamisten toteutus organisoitiin eri järjestöistä. Terveys ry (myöhemmin EHYT ry.) vastasi päihteisiin liittyvän teematapaamisen sisällöstä. Osiossa pohdittiin nuorten kanssa keinoja irrottautua tupakkariippuvuudesta sekä lisäksi käsiteltiin alkoholin käyttömääriä ja käytöstä aiheutuvia haittoja. Erityisenä huomion kohteena oli päihteiden vaikutus liikenteeseen, työelämään ja parisuhteeseen sekä alkoholin välittämiseen liittyvät asiat. Nuorten omien toiveiden mukaan myös muihin päihteisiin liittyviä asioita käsiteltiin.

Pohjois-Pohjanmaan Martat järjestivät nuorille K-18 -keittiökurssin. Kurssi kesti 2-3 kokoontumista, joiden aikana nuoret tekivät yhdessä ruokaa. Tapaamisissa keskusteltiin myös ruuan valmistamisesta edullisesti, oman kodin hoitamisesta ja siihen tarvittavista välineistä. Nuoret saivat myös Penninvenyttäjän-keittokirjan. Oulun seudun mielenterveysseuran, Oulun kriisikeskus vastasi mielenterveys, lepo ja virkistys -teeman toteutuksesta. Osiossa keskusteltiin mielenterveyteen vaikuttavista tekijöistä ja keinoista vaikuttaa oman mielen hyvinvointiin.

Tolokkia elämää -toimintamallin alkuvaiheessa seksuaaliterveyteen liittyvästä teemasta vastasi Oulun Hiv-tukikeskus. Teemassa käytiin läpi käsitteitä ja seksuaalioikeuksia. Lisäksi keskusteltiin riskikäyttäytymisestä, seksitaudeista ja niiltä suojautumisesta. Esillä oli myös tupakan, alkoholin ja huumeiden vaikutukset seksuaalisuuteen sekä seksuaalisuuden vaikutukset terveyteen. Myöhemmässä vaiheessa Oulun Hiv-tukikeskuksen työntekijän vaihtumisen myötä teeman sisällöistä työpajoilla vastasi Kynnys ry:n SAMAT-projekti.

Keväällä 2010 toimintamalli pilotoitiin kahdella työpajalla. Pilotoinnista kerättiin työpajanuorilta kirjallinen palaute. Osallistujat arvioivat kokonaisuutta hyväksi. Kouluttajien toiminta sai erittäin hyvän palautteen. Nuoret kertoivat saaneensa tietoa, vaihtelua ja uusia näkökulmia. Osa asioista oli tunnut kuitenkin tutulta ja nuoret esittivät toiveita eri teemojen painotuksista. Järjestöyöntekijöiden luontevaa suhtautumista kiiteltiin. Vuorovaikutuksessa pidettiin tärkeänä positiivisuutta ja teemat nähtiin olennaisina hyvinvoinnin ja työkyvyn osina. Pilotoinnin hyvien kokemusten perusteella toimintamalli päätettiin levittää muillekin työpajoille Oulussa. Osioiden sisältöjä painotetaan aina pajalla olevan ryhmän toiveiden mukaan. Nuorten toiveita kartoitetaan työpajoilla säännöllisesti. Nuorten arviot teemasisällöistä ovat pysytelleet vuodesta 2010 kouluarvosanassa 8-9. Osallisuusaktiivisuus on lähes 100 %:a. Tolokkaa elämää -koulutus on sisällytetty osaksi kuuden kuukauden työpajatoimintaa ja vuosittain ”tolokun” käy läpi 60–100 nuorta.

Toimintamallia suunnitellut työryhmä arvioi Tolokkaa elämää -mallin menestyksen taustalla olevan useita tekijöitä; malli on syntynyt tarpeesta, toiminnassa yhdistetään järjestöjen asiantuntemusta ja kaupungin toimintaa sekä levitetään järjestöissä jo aiemmin kehitettyjä toimintamalleja uudessa Tolokkaa elämää -kokonaisuudessa. Tolokkaa elämää -toimintamalli on ollut edullinen, sillä osin järjestöt ovat toteuttaneet sitä osana hankekumppanuutta. Matka- ja materiaalikulut ovat mallin selkeitä menoeriä. Työikäiset ESKO -hankkeen yhteistyöverkosto on arvioinut mallin ja palautteessa keskeistä oli se, että toimintamalli nähdään laajemminkin hyvänä mallina kaikkien nuorten hyvinvoinnin tukemisessa. Mallia voidaan räätälöidä nuorten erilaisiin tarpeisiin ja erilaisten järjestöjen asiantuntemus saadaan näin käyttöön. Toimintamalli on onnistunut esimerkki järjestöjen ja Oulun kaupungin toimivasta yhteistyöstä. Kaupungin toimijoille järjestöjen asiantuntijuus ja osaaminen on tullut osaksi oman yksikön moniammatillis-

ta toimintaa. Tolokkaa elämää -mallia voidaan soveltaa lisäksi eri-ikäisten ihmisten tarpeisiin. Toiminnan kohteet ja toimijat koostuvat paikallisista tarpeista ja resursseista, jolloin toimintamalli saa oman paikallisuuden huomioivan näkökulman.

Pohdintaa hallinnoijan näkökulmasta

ESKO-hankkeen alkuaikana keskustelua usein herätti se, että pyrkiikö kaupunki siirtämään omia tehtäviään järjestöille ja millä edellytyksillä? Pidettiinkö järjestöjä tasavertaisina toimijoina vai odotettiin järjestöjen tuottavan kaupungin toivomia palveluita? Kenellä on vastuu kuntalaisten hyvinvoinnista? Varsin pian ESKO-hankkeen ensimmäisen vuoden aikana kävi selville, että Tolokkaa elämää -mallilla on selkeä paikka ja tarve nuorten työpajoilla yhteisöllisyyden edistäjänä, sosiaalisen tuen ja huolenpidon sekä hyvinvoinnin lisääjänä. Työpajojen yksilövalmentajilla ei ollut mahdollisuutta, eikä välttämättä asiantuntemustakaan oman työnsä ohessa ohjata nuoria esim. seksuaaliterveyteen tai päihteisiin liittyvissä asioissa. Järjestöjä todella tarvittiin – nuorisotoimella oli vahva tahto auttaa nuoria kokonaisvaltaisesti myös hyvinvointia lisäämällä, eteenpäin elämässä.

Järjestölähtöisen ehkäisevän työn ja kaupungin palvelujen yhteensovittaminen edellyttää yhteisen tahtotilan, verkostojen, koordinoitua, vuoropuhelua, selkeitä määriteltyjä rooleja/työnkuvia, valtuutuksen sekä tietoa kohderyhmän tarpeista. Nuorten hyvinvoinnin lisäämisestä tuli tämän mallin luomisessa koossapitävä voima – löytyi yhteinen intressi kaupungin ja järjestöjen välille. Toimijoiden verkostoyhteistyölle oli vahva tahtotila. Nuoret itse saivat vaikuttaa teematapaamisten valintaan ja sisältöihin, suunnittelutyöryhmä rakennettiin näiden nuorten toivomien sisältöjen perusteella. Työryhmään valikoitui näin ollen myös muitakin tahoja kuin Työikäiset ESKO -hankkeen sopimuskumppaneita. Järjestöjen palkatut ammat-

tilaiset toteuttivat teematapaamiset. Kahden järjestön osalta tehtävä katsottiin jopa niin merkittäväksi, että se sisällytettiin perustoimintaan.

Työikäiset ESKO -hanke koordinoi yhteistyötä aluksi ja kokosi asiantuntijat järjestöistä saman pöydän ääreen suunnittelemaan mallia. Mallin luominen edellytti tätä. Hanke mahdollisti nopean ja tehokkaan yhteistyön kokoonpanon verkostoistaan, koordinoi ja käynnisti yhteistyön – selkiytti sitä ja rakensi rinnalle arvioinnin ja seurannan. Oli oltava jokin taho, joka kokosi järjestöt yhteen. Nuorisotoimen oli helppo tehdä yhteistyötä yhden tahon kanssa. Myös Työikäiset ESKO -hankkeen oli helppo tehdä yhteistyötä kaupungin kanssa, koska kehittämiseen oli nimettynä henkilö nuorten työpajoilta. Tiedonkulku toimi molempiin suuntiin. Kaupunki ei missään vaiheessa pyrkinyt ohjaamaan tai sanelemaan teematapaamisten sisältöjä, vaan järjestöjen asiantuntijuutta arvostettiin sekä toimijoita pidettiin tasavertaisina ja luotettavina sisältöjen tuottajina. Työikäiset ESKO on koonnut säännöllisesti työryhmän keskustelemaan ja arvioimaan toimintaa. Lisäksi on ideoitu ja käyty läpi kokemuksia. Työryhmä on myös edesauttanut uusia toimijoita sisäistämään toimintaidea ja toimintatapoja. Tämä on lisännyt yhteisöllisyyttä toimijoiden kesken. Toimintamalli on yhteisesti omistettu eli se ei ole kenenkään yksittäisen toimijan. Se todentaa kaikille toimijoille monitoimijaisen yhteistyön tuloksia.

Tolokkua elämää -toimintamallin menestyksen taustalla voidaan katsoa olevan myös se, että hallinnoija ei pyrkinyt edistämään omia tavoitteitaan, vaan tavoitteet toimintamallin luomiselle nousivat nuorten hyvinvoinnin lisäämisestä sekä järjestöjen ja kaupungin yhteisistä tavoitteista edistää tätä hyvinvointia. Hallinnoija asetti yhteistyön etusijalle ja verkostotyön johtaminen nousi toiminnassa keskiöön. Suunnittelutyöryhmässä mukana olevilla toimijoilla oli hyvä keskinäinen luottamus ja jokainen oli todella sitoutunut yhteiseen kehittämiseen.

Oulun kaupungin nuorisotoimi sitoutui ottamaan koordinaation osaksi omaa toimintaansa. Malli juurtui heti kaupungin nuorisotoimen palveluihin. Tolokkua elämää -toimintamallilta puuttuu kuitenkin vielä virkamies- ja luottamusmiesjohdon strateginen, kirjattu valtuutus. Mallia ei ole kirjattu pysyväksi toiminnaksi kaupungin palveluprosessiin. Kenen vastuu on perehdyttää uusi työntekijä toimintamalliin? Malli on haavoittuva, mikäli joku toteutuksessa mukana olleista kaupungin työntekijöistä tai järjestöistä vaihtuu.

2.4. Kokemuksia järjestöjen ehkäisevästä työstä kaupungin palvelujen näkökulmasta

Merja Halonen

Oulun kaupungin sosiaali- ja terveystoimen sekä sosiaali- ja terveysjärjestöjen yhteisessä ESKO-hankkeessa oli päätavoitteena kunnan ja järjestöjen yhteistyön selkiyttäminen ja kehittäminen.

Kantavana ajatuksena hankkeen alussa oli se, että hankkeessa selvennetään palveluprosesseissa olevat aukkokohdat, joihin järjestöt ja kunta yhteistyössä kehittävät ja toteuttavat toimintamalleja. Hankkeessa päätettiin edetä ikäkausittain, jolloin hankkeen kokoavana toimijana olivat silloinen STKL (vuodesta 2012 SOSTE) ja kolmesta ikäkausiklusterista vastasivat isot järjestöt. Työikäisten klusterin vetovastuun ja hallinnoinnin toteutti Pohjois-Pohjanmaan Sydänpiiri ry.

Työikäisten klusterin laaja kohderyhmä ja toimintakenttä asettivat omat isot haasteensa sille, mihin toiminnan painopiste kohdistetaan suhteellisen lyhyenä hankekautena. Resurssien ollessa rajalliset, tuli toiminta kohdistaa tarkasti. Hankkeen alkamisajankohdan sattuessa Kaste-hankkeiden alkamiskohtaan, myös työikäisten klusterin tavoitteet asetettiin vastaamaan Kaste-hanketavoitteita, jossa päätavoitteina oli syrjäytymisen ehkäisy ja terveyserojen kaventuminen sekä kuntalaisten osallisuuden lisääminen. Työikäiset ESKO -hankkeen päätavoitteeksi määriteltiin Oulun kaupungin ja järjestöjen sekä järjestöjen keskinäisen yhteistyön lisääminen oululaisten työikäisten terveyserojen kaventamiseksi ja hyvinvoinnin lisäämiseksi.

Työikäisten klusterin tavoitteiksi määriteltiin erityisesti nuorten syrjäytymisen ehkäiseminen sekä lisäksi työttömien tai juuri työttömäksi joutuneiden syrjäytymisen ehkäiseminen. Nuorten syrjäytymisen ehkäisemiseen mietittiin eri keinoja, ja heti ensimmäisen hankevuoden aikana ideoitiin järjestöjen

tuottamana toimintamalli Tolokkua elämää. Hyvinvointia edistävästä teemoista koostettua toimintamallia toteutettiin aluksi muutamilla nuorten työpajoilla ja myöhemmin laajennettiin eri työpajoille nuorten keskuuteen. Toimintamalli on vakiintunut ja ollut esillä hyvänä käytäntönä Sosiaalialan asiantuntijapäivillä sekä ehdolla Innokylä-palkinnon saajaksi.

Muita toimintamalleja, joita Työikäiset ESKOssa toteutettiin, olivat Sykäys hyvään oloon -toimintamalli, jonka tavoitteena on aktivoida oululaisia huolehtimaan itsestään tarjoamalla erilaisia kehon ja kunnan mittauksia sekä antamalla neuvontaa ja ohjausta elintapamuutoksiin. Toimintamallissa kehittämiskumppaneina olivat mm. Oulun kaupungin liikuntatoimi, Pohjois-Pohjanmaan liikunta sekä Sydänliitto. Myös tämä toimintamalli on tavoittanut satoja oululaisia ja toiminta jatkuu osana Kumppanuuskeskuksen toimintaa.

ESKO-hankkeen aikana työikäisten klusterissa suunniteltiin alueellista toimintamallia erääseen Oulun kaupungin lähiöön. Asukkaille järjestettiin Hyvinvointipäivä, jonka toteutti monitoimijainen verkosto (mm. Diak, Luovi, verkostoterveydenhoitajat, kaupungin ehkäisevän työn suunnittelija, PopLi:n Maakunta liikkeelle -hanke, kirjasto, apteekki ja useita eri järjestöjä). Päivän tavoitteena oli herätellä, tiedottaa, ohjata ja mahdollistaa henkilökohtaisen kunnan testaus sekä saada tietoa hyvinvointiin vaikuttavista tekijöistä ja mahdollisuuksista. Alueen asukkaille ja toimijoille tehtiin myös kyselykartoitus siitä, minkälaista hyvinvointia lisäävää toimintaa alueella tarvittaisiin. Suurimmaksi haasteeksi nousi asukastuvan kaltaisten tilojen puuttuminen, lisäksi toivottiin erilaisia aktiviteetteja. Toimintojen toivottiin sijaitsevan omalla alueella ja olevan edullisia kustannuksiltaan, jotta niihin osallistuminen mahdollistuisi kaikille. Toiminnoista tiedottamisen katsottiin olevan tärkeää mm. ilmaisjakeluiden, internetin ja ilmoitustaulujen kautta.

Työikäiset ESKO oli tiiviisti mukana järjestöjen verkopalvelun (toimeksi.fi-sivusto) kehittämisessä, jossa alueelli-

suus oli yhtenä teemana ja hakuehtona. Asukkaille on tärkeää saada täsmätietoa siitä, mitä toimintamahdollisuuksia on tarjolla omalla asuinalueella. Osa asukkaista kokee jopa bussilla kaupungin järjestämiin toimintoihin menon liian haastavaksi joko taloudellisesti, ajankäytöllisesti tai muuten sen työläyden tai sosiaalisten pelkojen vuoksi. Jokaiselle alueelle tulisi saada matalan kynnyksen osallistumispaikkoja eri-ikäisille asukkaille ja toiminnan tulisi olla kohdistettua vastaamaan alueella esiintyvään tarpeeseen. Kinnusen ym. (2004, 92) mukaan asukkaiden osallistaminen, vuorovaikutus ja kuuleminen ovat avaintekijöitä alueen asukkaiden yhteisöllistämiseen ja tätä kautta hyvinvoinnin lisäämiseen sekä yksilö että yhteisötasolla. Kinnunen ym. ovatkin haastaneet sosiaali- ja terveystoimea kokeilemaan, minkälaiseen osallistumiseen ihmiset ovat valmiita.

Työikäiset ESKOssa pääteemaksi nostettiin toisena toimintavuonna työikäisten mielenterveys- ja päihdeasiat. Työikäiset ESKO -hankkeen toimesta muodostettiin verkostot alueella toimivien mielenterveys- sekä päihdejärjestöjen kesken. Valtakunnallisesti toteutettiin samanaikaisesti Mieli 2009 -ohjelmaa. Siihen liittyen Terveyden- ja hyvinvoinninlaitos toteutti yhdessä Oulun kaupungin kanssa laajan selvitysraportin mielenterveys- ja päihdepalveluihin liittyen, jossa yhtenä osa-alueena oli järjestöjen kuuleminen. Syksyn 2011 ESKO-päivillä toteutettiin työpajatyöskentely ns. tulevaisuudenmuistelutekniikalla. Aiheesta löytyy artikkeli THL:n julkaisusta: ”Kansallinen mielenterveys- ja päihdesuunnitelma 2009–2015: Kehittyviä käytäntöjä 2011”.

Viimeisenä hankevuotena aloitettiin vielä Messissä koutsaus -ryhmätoimintamallin pilotointi. Tavoitteena siinä on tukea ja aktivoida työikäisiä oululaisia heti työttömyyden alussa. Malli otetaan käyttöön yhteistyössä eri järjestöjen ja kaupungin sekä muiden yhteistyökumppaneiden kanssa.

Pohdintaa

ESKO-hankkeessa tehdyn alkukartoituksen mukaan järjestöissä tehtävä ehkäisevä työ kohdistuu paikallisyhdistyksissä pääsääntöisesti omalle jäsenistölle. Järjestöjen aluetyössä toiminta kohdistuu neuvontaan, ohjaukseen, tiedottamiseen ja vapaaehtoistoiminnan organisoimiseen. Kaupungin organisaatiossa ehkäisevä työ nähtiin työotteena, joka sisältyy kaikkeen työhön. Ehkäisevä työ nähtiin ohjattuna ryhmätoimintona, neuvontana, ohjauksena, konsultaationa sekä henkilökunnan koulutuksena. Alkukartoitukseen vastanneet kokivat, että keskeisiä kehittämisen kohteita ehkäisevän työn alueella ovat yhteistyön lisääminen sekä hyvien käytäntöjen kokoaminen ja tiedon koordinointi siten, että ne ovat helposti käytettävissä. (Perälähti 2009.)

Onko tilanne muuttunut alkuarvioinnista? Mikäli nyt kysely toistettaisiin samalle kohdejoukolle Oulussa, oletettavasti ainakin osittain vastaukset olisivat muuttuneet sekä järjestöjen että kaupungin työntekijöiden puolelta. Työikäisten klusterissa mukana olleena voin vain todeta, että kunnan ja järjestöjen yhteistyön mahdollisuudet ovat rajattomat. Toimintaympäristö muuttui hankekauden aikana täysin: tilaaja-tuottajamalli on kehittynyt sopimusohjausmalliksi ja Oulun kaupungissa on tapahtunut viiden kunnan yhdistyminen, jonka myötä kaikki toimintamallit ja palvelut tarkasteltiin ja suunniteltiin uudelleen. Toisaalta yhteiskunnallisesti terveyden- ja sosiaalipalveluiden kentällä on siirrytty puhumaan hyvinvointipalveluista, joihin liitetään mukaan laajasti ennaltaehkäisevä työ. Oulun kaupungissakin sosiaali- ja terveystoimintatilat vaihtoivat nimensä hyvinvointipalveluiksi ja uudessa organisaatiomallissa on ennaltaehkäisevä työ voimakkaasti mukana. Uuden Oulun palvelujen järjestämishjelmassa (5/2011) ja hyvinvointipalveluiden toiminnassa keskeisinä linjauksina ovat kuntalaisten osallisuuden lisääminen, syrjäytymisen eh-

käiseminen, palveluiden avohoitopainotteisuus ja monipuoliset kolmannen sektorin ja järjestöjen kanssa yhteistyössä suunnitellut ja toteutetut ennaltaehkäisevät palvelut.

Oulun kaupungissa on mallinnettu asiakasprosessit ikäkausittain. Palveluprosessit ovat: lasten ja nuorten prosessi, työikäisten prosessi ja ikäihmisten prosessi. Jako on sama kuin ESKO-hankkeen klustereissa. Palvelut on jaettu liikennevalojen väreihin, jossa vihreä kenttä edustaa ennaltaehkäiseviä palveluita ja henkilön hyvinvointia lisääviä elementtejä. Prosesseihin on hahmotettu myös järjestöjen toimintojen sijoittuminen. Vihreässä värissä järjestöjen ja kolmannen sektorin osuus on huomattavan suuri, mutta myös keltaisessa ja punaisessa, jo palveluiden piirissä olevien kohdalla, järjestöjen osuus on merkittävä.

ESKO-hanke on toiminut Oulussa asenteiden muokkaajana, areenana vuoropuhelulle, pilottien mahdollistajana ja ehkäisevän työn näkyville tuojana. Hankkeen aikana valmistui myös alueen järjestötoimijoiden yhteinen verkkopalvelu (Ihmiset.fi-sivusto), jonka avulla voidaan tehdä joko alueellisesti tai toiminnallisesti järjestöhakuja. Hankkeessa kerätyn tiedon hyödyntäminen ja käyttöönotto, hyvän yhteistyön ylläpitäminen ja edelleen kehittäminen ovat jatkossa kaupungin ja järjestöjen yhteinen haaste sekä mahdollisuus toimia kaikkien meidän oululaisten hyvinvoinnin parhaaksi.

Lähteet

Kinnunen, Elina & Lähteinen, Sanna & Kurkinen, Jorma (2004) Kolme näkökulmaa hyvinvointistrategiseen työhön. Pohjois-Suomen sosiaalialan osaamiskeskuksen julkaisusarja.

Perälähti, Anne (2009) Alkukartoitus Oulun ehkäisevästä työstä – ESKO ehkäisevän työn kärkihanke Oulussa. Hankeraportti.

Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallinen kehittämisohjelma (Kaste 2008–2011).

THL:n julkaisu (2012) Kansallinen mielenterveys- ja päihdesuunnitelma 2009–2015: Kehittyviä käytäntöjä 2011. Raportteja 46/2012: <http://www.julkari.fi/handle/10024/90746>.

Uuden Oulun palvelujen järjestämisohjelma (Yhdistymishallitus 4.5.2011).



3. JÄRJESTÖ-KUNTAYHTEISTYÖN RAKENTEET MUUTTUVASSA TOIMINTAYMPÄRISTÖSSÄ

3.1. Muuttuva toimintaympäristö edellyttää joustavia yhteistyörakenteita

Katja Häkkinen

Järjestö-kuntayhteistyöllä on Oulussa pitkät perinteet ja tälle vahvalle pohjalle oli hyvä perustaa myös ESKO-hankekokonaisuuden kehittämistyö. Järjestö-kuntayhteistyötä on Oulussa rakennettu suunnitelmallisesti ns. hyve-toiminnan pohjalle jo 1990-luvulta lähtien (ks. Särkelä ja Tiippana 2005).

ESKO-hankekokonaisuuden kehittämistyön ytimessä on ollut selkiyttää kunnan ja järjestöjen välistä työnjakoa ja kumppanuutta ehkäisevän työn alueella tilaaja-tuottajamallissa. Hankkeen suunnitteluvaiheessa sosiaali- ja terveysjärjestökenttä näyttäytyi kuntakentälle hyvin sirpaleisena ja ESKO-hankkeen kautta toivottiin löydettävän selkeitä yhteistyömalleja ja -rakenteita suunnitelmalliseen yhteistyöhön. Lisäksi eri toimijat toivoivat selkeyttä siihen, ketkä ehkäisevän työn parissa työskentelevät ja millaisten sisältöjen parissa. Tavoitteena oli luoda pohjaa yhteistyörakenteelle, jonka myötä löydetään luontevat toimintakentät ja yhteistyön rajapinnat eri toimijoille.

Muuttuva toimintaympäristö asettaa haasteita yhteistyörakenteen kehittämiseksi

Yksi merkittävimmistä toimintaympäristössä tapahtuneista muutoksista oli Haukiputaan, Kiimingin, Oulunsalon, Ylikii-
mingin ja Oulun yhdistyminen kuntaliitoksen myötä 1.1.2013 alkaen uudeksi Ouluksi. Valmistelutyö kuntaliitoksen toteuttamiseksi tapahtui vuosien 2011 ja 2012 aikana. Tämä näkyi mm. muutoksina kaupungin edustajissa ESKOn yhteistyöverkostoissa sekä aikataulujen yhteensovittamisen haasteellisuutena. Kun-

taliitos ja siitä aiheutuvat muutokset kaupungin organisaatiossa vaikuttivat merkittävästi myös järjestö-kuntayhteistyön rakenteiden suunnitteluun. Esimerkiksi hankekokonaisuuden valmisteluvaiheessa vuonna 2007 asetettiin päämääräksi ehkäisevän työn paikantaminen tilaaja-tuottajamallissa. Varsinaisen kehittämistyön aikana vuosina 2009–2013 Oulun kaupungin omat rakenteet muuttuivat kuitenkin tilaaja-tuottajamallista kohti sopimusohjausta. Nämä muutokset otettiin kehittämissä huomioon ja työtä suunnattiin niin, että se pystyttiin toteuttamaan muutoksista riippumatta. Tärkeäksi muotoutui vahvistaa yhteistyökulttuuria järjestöjen ja kaupungin välillä, joka huomioi toimintaympäristössä tapahtuvat muutokset.

Olenainen osa ESKOn toimintaympäristöä on ollut myös alueella toimivat muut laajat verkostohankkeet. ESKO-hankekokonaisuudessa on tehty tiivistä yhteistyötä alueen Kaste-hankkeiden kanssa. ESKOn toiminta nivoutui Kaste-ohjelmassa asetettuihin tavoitteisiin ja se on määritelty RAY-rahoitteiseksi Kaste-hankkeeksi. Lisäksi yhteistyötä tehtiin tiiviisti alueen muiden laajojen RAY-rahoitteisten hankkeiden kanssa. Hankeyhteistyö toi arvokasta kokemusta rinnakkaiskehittämisestä, jota tulisi hankkeessa saatujen kokemusten valossa jatkaa aktiivisesti myös tulevaisuudessa. Yhdistämällä hankkeiden voimavaroja yhteisen päämäärän saavuttamiseksi saadaan paljon enemmän aikaan kuin yksin tekemällä. ESKOn aikana alueelle kehitettiin yhteistyörakennetta RAY-rahoitteisten ja Oulun kaupungin hankkeiden välille synergiaedun saavuttamiseksi kehittämistyön eri tasoilla. Tavoitteena oli mm. rakentaa vuosikello yhteistyölle, joka rytmittäisi kehittämistyön kulkua. Tämä työ jäi vielä kehitettäväksi toimintaympäristössä tapahtuneista muutoksista johtuen. ESKO-hankekokonaisuuden aikana tapahtui muutoksia myös järjestökentällä isojen valtakunnallisten liittojen yhdistyttyä laajemmiksi kokonaisuuksiksi (esim. SOSTE ja EHYT ry).

Hankeaikana keskeiseksi kehittämiskysymykseksi muodostui se, millä rakenteella järjestöjen ja kaupungin välinen yhteistyö jatkuu hankekokonaisuuden jälkeen. Yhteisen rakenteen muodostamiseen vaikutti merkittävästi hankkeen aikana saadut kokemukset järjestöjen välisestä sekä järjestö-kuntayhteistyöstä. Yhtä aikaa alueella aloitettiin myös muiden yhteistyörakenteiden muodostaminen, kuten maakunnallisen järjestöasiainneuvottelukunnan, joiden kanssa yhteiset rajapinnat tuli huomioida ESKOssa muodostettavien järjestö-kuntayhteistyön rakenteiden kanssa.

ESKO-hankekokonaisuuteen muodostettiin hankeaikana useanlaisia ja tasoisia järjestö-kuntayhteistyön rakenteita. Ikäryhmäkohtaisten yhteistyörakenteiden lisäksi tarvittiin myös asuinaluekohtaisia järjestö-kuntayhteistyön rakenteita sekä laajempia foorumeita, joilla käsiteltiin järjestöjen ja kunnan väliseen yhteistyöhön liittyvää tematiikkaa.

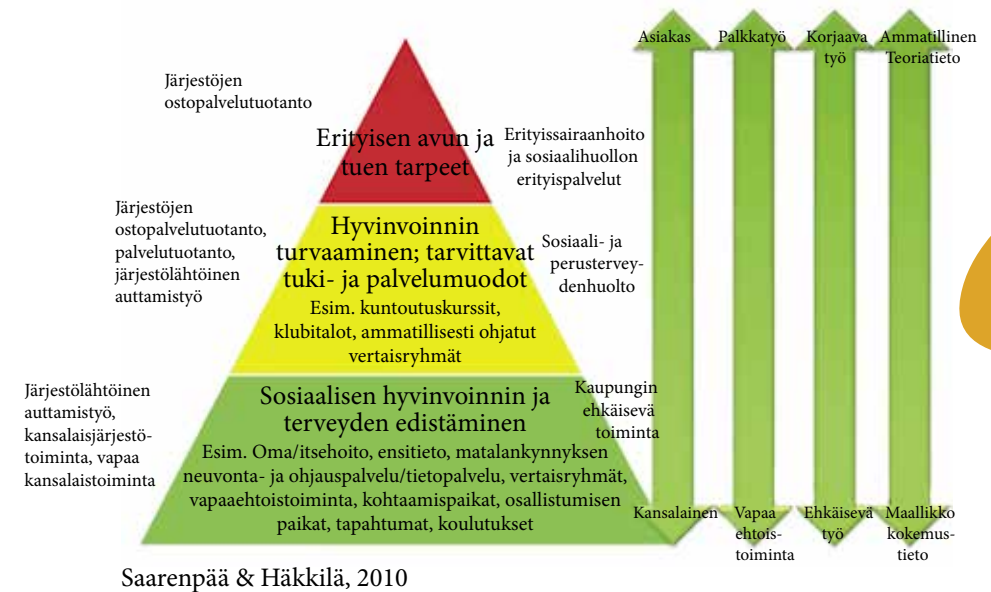
Järjestö-kuntayhteistyön selkiyttäminen edellyttää yhteistyörakenteita myös kaupunginosakohtaisesti

Jo hyvin varhaisessa vaiheessa ESKOn kehittämistyö osoitti tarvetta tiivistää järjestö-kuntayhteistyötä Oulun kaupungin eri kaupunginosissa oululaisten hyvinvoinnin vahvistamiseksi. Oulun kaupunki on jaettu 22 suuralueeseen ja ne ovat hyvin erilaisia esimerkiksi ikärakenteensa ja toimintamahdollisuuksiensa osalta. Hankekokonaisuudessa tehdyt alkukartoitukset sekä yhteistyöverkostossa käydyt keskustelut osoittivat tarvetta kehittää eri ikäryhmien hyvinvoinnin mahdollisuuksia Oulun kaupungin suuralueilla. Eri kohderyhmien näkökulmasta on tärkeää mahdollistaa osallistuminen hyvinvointia tukevaan toimintaan mahdollisimman lähellä omaa asuinympäristöä.

Osahankkeiden toteuttama kehittämistyö Oulun kaupungin eri kaupunginosissa nosti esiin kriittisiä tekijöitä, joiden tulee toteutua, jotta ehkäisevän työn toteuttaminen alueella

mahdollistuu. Näitä ovat mm. alueen eri toimijoiden ja toimintojen kokoaminen sekä koordinointi, resurssien uudelleen kohdentaminen alueella sekä toimivat toimintatilat. Alueille tarvitaan siis selkeät yhteistyörakenteet järjestöjen, kaupungin ja alueella toimivien muiden ehkäisevän työn toimijoiden kesken, jotta saadaan toimivia toimintakokonaisuuksia aikaan, vältetään päällekkäisyyksiltä ja pystytään kehittämään tarvittavia uusia toimintamuotoja alueen asukkaiden hyvinvoinnin lisäämiseksi. Näin voidaan myös kytkeä järjestölähtöinen toiminta alueellisesti osaksi kaupungin palvelu- ja toimintakokonaisuutta. (Toimintakertomus 2012.)

Järjestö-kuntayhteistyön rakenteiden tarkastelu ulotettiin palveluprosessien yhteensovittamisen tasolle. Klustereissa tarkasteltiin Oulun kaupungin aluekoordinaattoreiden johdolla Oulun sosiaali- ja terveystuotannon asiakasprosesseja ja järjestöjen toimintojen sijoittumista niihin. Järjestöjen toiminnan ainutlaatuisuus, erityisesti toiminnan pohjautuminen vapaaehtoisuuteen, ja sen erityispiirteet täytyi ottaa huomioon sovitettaessa niitä kaupungin palvelutarjonnan rinnalle. Oulu kaupungin asiakasprosesseja kuvataan kolmella tasolla ns. liikennevalo-mekanismilla avulla. Ensimmäisellä tasolla palveluilla vastataan kuntalaisen tarpeisiin hyvinvoinnin edistämiseksi ja itsenäisen selviytymisen tukemiseksi sekä korostetaan ehkäisevän työn näkökulmaa (ns. vihreä taso). Toisen tason palveluissa kuntalaisella voi olla säännöllistä palvelutarvetta tai jokin ongelma tai vaiva, joka edellyttää usein lyhytaikaista palvelua (ns. keltainen taso). Kolmas taso sisältää vaativaa tai ympärivuorokautista palvelua (ns. punainen taso). Järjestölähtöinen auttamistyö asemoitui vahvasti sosiaalisen hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen alueelle, jossa järjestöjen toiminta on perinteistä kansalaisjärjestötoimintaa ja vapaaehtoistoimintaa. Mutta järjestöjen toimintaa löytyy toki kaikilta kolmelta tasolta. (Kuvio 3.)

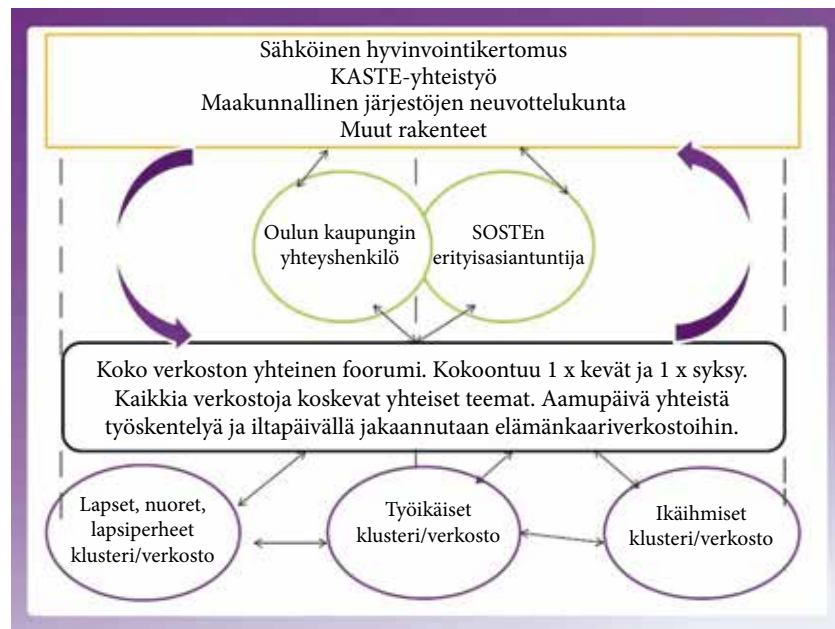


Kuvio 3. Järjestötoiminnan sijoittuminen Oulun kaupungin hyvinvointipalvelutasojen vyöhykkeisiin.

Katse ESKO-hankkeen jälkeisiin järjestö-kunta-yhteistyön rakenteisiin

ESKO-hankekokonaisuuden aikana on saatu hyvää kokemusta ja toimivia käytänteitä järjestö-kuntayhteistyöhön. Järjestö- ja kuntatoimijoiden tuntemus toistensa toiminnasta lisääntyi hankekokonaisuuden kehittämistyön myötä. Tätä edesauttoivat hankkeen ajaksi rakennetut yhteiset foorumit ja verkostot, joilla järjestö-kuntayhteistyöhön liittyviä kysymyksiä päästiin ratkomaan. Nämä foorumit ja verkostot tunnustettiin myös hyvinä vaikuttamisen välineinä sekä yhteistyön areenoina ja yhteistyökumppanit toivat niihin aktiivisesti sisältöjä yhteisesti käsiteltäväksi. (Toimintakertomus 2012.)

ESKOn aikana saatujen hyvien ja kannustavien kokemusten pohjalta toivottiin elinkaariverkostojen jatkavan myös hankekokonaisuuden jälkeen. Lisäksi tunnistettiin tarve jatkaa myös laajempien yhteistyöfoorumien järjestämistä, joilla voidaan käsitellä koko järjestökenttää ja laajempaa järjestö-kuntayhteistyötä koskevia kysymyksiä. Samalla kuitenkin todettiin, että yhteistyörakennetta tulisi keventää, sillä toimijoilla ei ole mahdollista irrottaa työresursseja yhtä tiiviiseen työskentelyyn kuin ESKOn aikana. Näiden toiveiden pohjalta luotiin kuviossa 4 esitetty malli yhteistyörakenteeksi.



Häkkiä, Saarenpää 2013

Kuvio 4. Elinkaariverkostojen jatkuminen ESKO-hankkeen jälkeen.

ESKOn jälkeen haasteena on saada yhteistyörakenne pysyväksi ja aidosti toimivaksi, jonka alueen järjestö- ja kuntatoimijat tunnistavat keskeiseksi yhteistyöfoorumiksi. Lisäksi yhteistyörakenteen tulee olla avoin kaikille alueen sosiaali- ja terveysalantoimijoille, eikä pelkästään ESKO-hankkeessa mukana olleille tahoille.

Kaikille yhteisten foorumien työskentelyn sisältö voidaan luontevasti linkittää esimerkiksi osaksi sähköisen hyvinvointikertomuksen työtä, jonka kautta järjestöt pääsevät mukaan kaupungin strategisten painopisteiden valintaan. Järjestöjen näkökulman huomioimista sähköisessä hyvinvointikertomuksessa ehdittiin ESKOssa kokeilla vuoden 2013 aikana. Järjestöt tuottivat tietoa oman jäsenistönsä näkökulmasta siitä, mitkä asiat ovat Oulun kaupungissa toteutettu hyvin, mitä tulisi vielä kehittää, mitä puuttuu ja mitä voisi poistaa. Yhteinen työskentely tuotti hyvän tuloksen ja myös kaupungin puolelta oltiin tyytyväisiä lopputulokseen. Yhteistyötä aiotaan jatkaa ja edelleen kehittää tulevien vuosien aikana.

Onnistuessaan ehdotetusta yhteistyörakenteesta tulee oiva työkalu järjestö-kuntayhteistyöhön ja sen pohjalta voidaan luoda mm. vuosikelloa järjestöjen ja kunnan väliselle yhteistyölle. Elinkaariverkostojen kokousten ja avoimien yhteistyöfoorumien ajankohdat voidaan suunnitella vuosijanan mukaisesti niin, että ne tukevat RAY-rahoituksen ja kaupungin järjestöavustusten sekä sähköisen hyvinvointikertomuksen suunnitteluajankalua.

Hankekokonaisuuden kehittämistyön aikana nousi vahvasti esiin myös tarve tiivistää yhteistyötä eri hallinnonalojen ja sektoreiden välillä, jotta kuntalaisten hyvinvointia voitaisiin edistää mahdollisimman laajasti ja kokonaisvaltaisesti. Yhteistyön tiivistäminen edellyttää kuitenkin uudenlaisten rahoitusmallien kehittämistä, jotka tukevat poikkihallinnollista kehittämistyötä. Yhteistyötä tulisi tehdä aiempaa tiiviimmin ja suunnitelmallisemmin mm. liikunta-, kulttuuri- ja sivistysalan

järjestöjen ja muiden ehkäisevää työtä tekevien toimijoiden sekä kaupungin eri hallintokuntien kesken. ESKO-hankekokonaisuuden aikana kehitetyt toimintamallit antavat jatkossa hyvän pohjan laajamittaisemmalle eri sektoreiden ja hallintokuntien väliselle yhteistyölle.

Lähteet

ESKO-hankekokonaisuus, Toimintakertomus 2012.

Särkelä, Riitta & Pirjo Tiippana (toim.) (2005) HYVE-projektista pysyvään kehittämiskumppanuuteen. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry.

3.2. Kaupungin ja järjestöjen yhteistyö ESKO-hankkeessa

Paavo Viirkorpi

ESKO-hankkeen klusterityö osoitti, että kaupungin ja järjestöjen yhteistyö on tarpeellista, toimivaa ja hyödyllistä. Sillä saadaan aikaan hyviä tuloksia. Yhteistyön vaatimien resurssien pitäisi kuitenkin olla kohtuullisemmat, kuin hankkeessa oli. Samoin yhteistyörakenteiden ja käytäntöjen tulisi olla valmiimpia ilman vastaavanlaista ylösrakentamista.

Pysyvämpi yhteistyörakenne antaisi jatkossa paremmat lähtökohdat toiminnalle. On kuitenkin ilmeistä, että ESKO-hankkeen kehittämisrakenne ei sellaisenaan voi vakiintua. Vastaava resursointi ei jatkossa ole mahdollinen. Myös yhteistyörakenteen kiinnittymiskohta kaupungin hallinto- ja palvelurakenteisiin oli hankkeessa epäselvä ja perustui henkilökohtaisiin osallisuuksiin. Kiinnittyminen täytyisi saada lujemmalle pohjalle. Yhteistyörakenne oli hanketta hallinnoivien järjestöjen ”omistuksessa” ja huoltama. Jatkossa rakenteiden huoltamiseen toivottiin kaupungilta resursointia, mikä muuttanee myös niiden omistusta. Vastaavasti ehkäisevän työn kokonaisuuden ohjaus esim. alueella tai jonkin väestöryhmän osalta on myös hoidettava jollain yhteistyörakenteella.

Joka tapauksessa ESKO-hankkeen kokemukset selkeästi osoittivat, että ehkäisevää toimintaa on hyödyllistä ja tuloksellista ohjata yhdessä järjestöjen ja kaupungin kesken yhteisellä, riittävän vakiintuneella rakenteella. Sen avulla voidaan työstää riittävän yhteiset ratkaisut mm. seuraaviin keskeisiin kohtiin

- yhteinen käsitys toiminnan tarpeista
- yhteisymmärrys siitä mihin resursseja kohdistetaan
- yhteinen suunnitelma eri tahojen ja toimijoiden asiantuntemuksen ja voimien kokoamiseksi ja toimintakokonaisuuden sisällöiksi
- resurssien aktivoiminen sovittujen sisältöjen toteutukseen
- koordinoitu toiminnan toteuttaminen
- toteutuksen ja tulosten seuranta ja arviointi yhteistuumin.

Kaupungin puolelta tuotiin selkeästi esille toivomus järjestöjen yhteistyörakenteesta, joka kokoaisi seudun sosiaali- ja terveysjärjestöt yhdessä neuvottelemaan kaupungin kanssa mm. ehkäisevän toiminnan tarpeista, kohdentamisesta ja toteuttamisesta. Myös tuottajayhteistyössä kaupungin kannalta olisi helpompaa, että on yksi pääkumppani tai valmis yhteenliittymä, jonka kanssa käydään keskeiset neuvottelut ja joka riittävän isona toimijana voisi hoitaa tarvittavan organisoinnin ja kantaa vastuun kokonaisuudesta.

Yhteistyörakenteen muodostaminen ei edennyt hankkeessa paljonkaan useista aloitteista huolimatta. Järjestöjen pysyvä yhteistyörakenne ei herättänyt hankkeen areenoilla syvempää kiinnostusta, eikä yhteistyörakenteeseen liittyviä kysymyksiä käsitelty paneutuvasti. Osasyynä saattoi olla se, että hankkeen areenoilla osallistujina oli pääosin järjestöjen asiantuntijatasen työntekijöitä. Järjestöjohto oli mukana melko vähän. Lisäksi seudun sosiaali- ja terveysjärjestöjen kesken oltiin järjestöpoliittisesti murrosvaiheessa ja oli vaikeuksia aikaansaada selkeää ja riittävän yhteistä näkyä järjestöyhteistyön rakenteiden kehittymiselle.

Yhteistyörakenteen avainasiaksi näytti nousevan kuitenkin kysymys siitä, miten toimintakykyinen se tosiasiasa olisi. Tällainen rakenne - ollakseen toimiva - perustuisi väistämättä edustuksellisuuteen, mikä toisi mukanaan omat haasteensa.

Edustuksellisuus mahdollistaa toisten puolestakin puhumisen ja oikeuden käyttää järjestöjen ääntä seudullisesti ja tarvittaessa myös oikeutuksen käydä neuvotteluja toistenkin puolesta kaupungin kanssa. Toisaalta edustuksellisuus edellyttää valtuuksia, joiden saaminen järjestökentältä vaatii omat prosessinsa. Osa järjestötoimijoista arvelutti se, miten jäykkäliikkeinen ja aikaa vievä tällaisesta rakenteesta tulisi.

Yhteistyörakenteen tarpeellisuus ymmärrettiin ja nähtiin hyväksi edetä siihen suuntaan. Mutta samalla järjestöissä epäiltiin sen toimivuutta ja hyödyllisyyttä. Kävisikö niin, että yhteistyörakenteesta tulisi näennäisrakenne, joka kuitenkin ohitettaisiin, kun tarvitaan todellisia, ratkaisuihin ja keskinäisiin sopimuksiin johtavia keskusteluja ja neuvotteluja? Rakenteen synnyttäminen vain muodon vuoksi ilman sille annettua tehtävää ja mandaattia ei kiinnostanut.

Järjestöissä haluttiin ylläpitää omia suoria kontakteja kaupungin kanssa eikä edustuksellisuuden kautta. Kun yhteistyössä aiotaan päätyä ratkaisuihin, tarvitaan todellinen neuvottelumahdollisuus, päätösvalta ja sopimusvalta. Esim. varsinainen toiminnan hankintaa ja resursointia koskeva yhteistyö järjestöjen kesken sekä järjestöjen ja kaupungin välillä tapahtui myös ESKO-hankkeen yhteistyörakenteiden ulkopuolella. Samoin omien hankkeiden valmisteluissa ei järjestöissä nähty hyödylliseksi edetä niinkään yhteistyörakenteen kautta, vaan otettiin suoraan yhteyttä rahoittajiin. Näin varmistettiin se, että saatiin aikaan päätöksiä ja asioita toimeksi riittävän nopealla tahdilla. Ilmeisesti myös omat mahdollisuudet vaikuttaa neuvoteltaviin ratkaisuihin olivat tällöin paremmat kuin edustuksellisen rakenteen kautta.

Yhteistyörakenteen elementit

ESKO-hankkeen kokemusten mukaan järjestöjen ja kaupungin yhteistyörakenteen tärkeitä kohtia ovat mm. seuraavat asiat:

- Yhteistyön tarkoitus tulee olla selkeä.
- Yhteistyörakenteet voivat olla luonteeltaan erilaisia: avoimet laajalle osallisjoukolla yleisempään vuoropuheluun, suppeat valikoidulle joukolle tiettyä tehtävää varten.
- Toimijajoukon jäsentyminen jollakin perusteella on eduksi. ESKOssa tämä oli ikäkausi. Se valikoi osallistujia ja auttoi löytämään yhteistä kohdetta. Myös aluekohtaisuus on ESKOn kokemusten mukaan hyvä peruste.
- Järjestäytyminen on välttämätöntä, koska kaikki varteenotettavat toimijatahot tuskin mahtuvat mukaan samaan yhteistyörakenteeseen. Edustuksellisuus edellyttää mandaattia toimia toisten puolesta.
- Yhteistyön onnistuminen vaatii koordinoivaa panosta. Parhaimmillaan koordinaatio voi hoitua itseohjautuvasti osallisten yhteisvoimin. Yleensä siihen tarvitaan vastuutahoa, jolla on tarvittavaa resurssia sekä vastuunkantaja, jolla on mahdollisuus käyttää koordinaatioon aikaa.
- Rakenteen pitää joustaa erityistarpeiden huomioimiseksi. ”Järjestöjen kanssa tehtävässä yhteistyössä pitää olla liikkumavaraa. Pitää olla yhteinen suunta, mutta sen sisällä on annettava mahdollisuus toteuttaa toimintaa eri tavoilla. Järjestöjen kanssa toimittaessa voi olla jotain ideologisia kysymyksiä, jotka pitää huomioida.”
- On oltava myös hyvä linkittyminen kaupungin hallintoon. Yhteistyörakenteen tulisi kiinnittyä esim. palveluhallinnon kokonaisuuteen ja sen johtamisrakenteiden yhteyteen. Nyt linkkikohtana on ollut vahvimmin hyvinvointipalvelujen tilaajapuoli.
- Tarvitaan johtamisen malli kaupungin ja järjestöjen kumppanuuksien johtamiseen. Siihen tarvitaan yhteinen näky, strategiat, rakenteet, ohjelmat ja kasvot yhteistyölle. Kaupungin puolella vastuu kumppanuudesta on kiinnitettävä johtamisrakenteen johonkin rooliin.

ESKO-hankkeen keskustelujen ja kokemusten perusteella näyttää siltä, että toimivassa yhteistyörakenteessa kuuluu olla tietyt tarpeelliset elementit palvelemaan tarkoitustaan osana kokonaisuutta. Näin ajatellen järjestöjen ja kaupungin kehittämisyhteistyölle oli onnistuttu luomaan suunnitteluvaiheessa suhteellisen toimiva rakenteellinen kokonaisuus.

1. Laajan osallistumisen yhteistyöfoorumi (kuten ESKO-päivät)
 - verkostomainen, osallistujia laajalti kokoava
 - avoin osallistuminen
 - yleiset aiheet, tiedotuksellinen käsittely
 - vuoropuhelu, yhteyksien rakentaminen
 - kokemusten ja tietämyksen jakaminen

2. Edustuksellinen yhteistyöelin (puuttui ESKO-hankkeessa)
 - suppeahko kokoonpano
 - valittu ja valtuutettu edustamaan laajempaa toimijajoukkoa
 - edellyttää luottamusta valtuuttajilta
 - kohdennetut keskustelut
 - valmistelu, neuvottelu, sopiminen
 - neuvottelukuntatyypinen tai mieluummin toimintaan johtava
 - voi sopia toisten puolesta (juridinen sitovuus on kuitenkin epäselvä)

3. Yhteistyöryhmä (kuten klusterit ESKO-hankkeessa)
 - suppeahko kokoonpano, valikoituihin kumppanuuksiin perustuva
 - tiivis vuorovaikutus
 - yhteinen kohde ja tehtävä
 - vahva tavoitteisuus toiminnassa
 - jäsentynyt työskentely

4. Tuotannollinen yhteistyöryhmä tarvittaessa (kuten mm. alueelliset pilotit ESKO-hankkeessa)

- harkittu ja valikoitu kumppanusten joukko päävastuutahon eli veturin kokoamana
- veturin vastuu ja valtuus yhdessä sovittu
- selvä tuotannollinen tarkoitus ja tehtävä, joka voi olla tilapäinenkin
- yhteispanostus kokonaisuuteen, harkitut osuudet kullakin
- sopimuksellinen perusta kumppanuksilla keskenään
- veturilla ulospäin vastuunkantajan ja pääsopijakumppanin rooli

5. Johtava ryhmä (puuttui osin ESKO-hankkeessa)

- johtotason neuvonpito sille kuuluvissa asioissa
- toimintaa koordinoiva ja johtava
- linjaavat ratkaisut
- resurssien käyttöä ja taloutta ym. koskevat sopimukset.

ESKO-hankkeen kokemusten mukaan yhteistyörakenteissa ovat tärkeitä myös johtamisen rakenteet. Johtamisen tasolla ovat omat erityiset yhteistyön tarpeet, sisällöt ja mahdollisuudet liittyen johtamisrooleissa toimivien vastuisiin ja valtuuksiin. Johtamistasolla ratkottavia kysymyksiä ovat esim. yhteistyötä ja kumppanuuksia koskevat strategiset linjaukset, tärkeitä yhteistyösisältöjä koskevat aloitteet, neuvottelut ja ratkaisut, resurssien käyttöä koskevat yhteistyösitoumukset, toiminnan muutoksia aiheuttavat yhteistyösopimukset ja yleensäkin juridiset yhteistyösopimukset. Johtamistason rakenteiden puutteet ovat vaikeuttaneet ESKO-hankkeessa mm. ehkäisevän toiminnan tuottamiseen, hankkimisen ja resursointiin liittyvien haasteiden käsittelyä ja ratkomista.

Järjestöjen välinen yhteistyö

Järjestöjen välisen yhteistyön ja rakenteiden kehittäminen alkoi jo ennen ESKO-hanketta. ESKO toi kehittämiseen omat lisänsä vahvistaen uskoa yhteistyörakenteiden hyödyllisyydestä. Hankkeella oli useita myönteisiä vaikutuksia järjestöjen väliseen yhteistyöhön. Kehittämissyhteistyö ja verkostossa mukanaolo lisäsi tietenkin vuoropuhelua. Toistensa työn ja toiminnan tuntemus parani. Samoin hankkeen koettiin edistäneen yhteyksien rakentumista ja tuottaneen myönteisiä yhteistyökokemuksia useissa eri yhteyksissä. Käytännön tason yhteistyö vahvistui. Toiminnan päällekkäisyyksien vähentymistäkin oli havaittavissa.

Järjestöjen yhteistyössä edettiin avoimempaan suuntaan. Samoin yhteistyö lisääntyi ja kynnykset yhteistyön tekemiseen madaltuivat. Yleinen kokemus oli, että yhteistyö hankkeessa vähensi kilpailua ja lisäsi avoimuutta järjestöjen kesken. Yhteistyö ei tietenkään poistanut kilpailuasetelmaa, mutta muutti jonkin verran kilpailun tapoja ja pelisääntöjä, niin että yhteistyölle tuli enemmän tilaa. Tämän ansiosta yhteistyö lisääntyi myös ESKO-hankkeen ulkopuolella muissa toimintatilanteissa.

Vaikka yhteistyön edellytykset olivat parantuneet, yhteistyö näytti olevan vain yksi vaihtoehto. Suorat yhteydet yksittäisten järjestöjen ja kaupungin välillä nähtiin järjestöissä tärkeiksi ja oikeutetuiksi. Näitä perusteltiin omilla erityisillä tarpeilla ja asioilla. Myös kaupungilla oli tarpeita ja tilanteita, joissa oli hyödyllistä hoitaa asiaa suoraan yksittäisen järjestön kanssa. Esim. järjestöt eivät käyttäneet ESKOn rakenteita omaan varsinaiseen yhteistyöhön ja neuvotteluun kaupungin kanssa, vaan halusivat käyttää siinä omia suhteitään. Tämä merkitsee selkeää kaksoisstrategiaa: yhteistyörakenteen kautta hoidetaan tiettyjä yhteisiä asioita ja suorilla kontakteilla omia erityisiä asioita.

Järjestöjen yhteistyön yhtenä isona kehityshaasteena on ESKO-hankkeen kokemusten mukaan tuotannollinen yhteistyö. Tuotannollisessa yhteistyössä rakenne muodostuu tarpeen ja toimijoiden mukaan. Yhtenä tärkeänä asiana yhteistyössä pidettiin järjestöjen keskinäisen työnjaon vahvistamista sitä kautta, että kunkin oma rooli kokonaisuudessa selkiää. Sen pohjalta olisi mahdollista saada aikaan laadultaan, kustannustehokkuudeltaan ja tuloksiltaan parempi yhteistyön kokonaisuus.

Järjestöjen tuottajayhteistyöstä saatiin hyvää oppia aluepiloteissa alueellisten toimintakonseptien kehittämisen yhteydessä. Kokemukset olivat pääosin myönteisiä. Kohdattuihin haasteisiin pystyttiin kehittämään toimivat aluekohtaiset ratkaisut. Tuloksena oli alkumuodossaan oleva hanke- tai toteuttajaorganisaatio, jolla voitiin suunnitella ja ohjata yhteistyötä ja halutun toimintakokonaisuuden toteutumista. Syntyneet yhteistyörakenteet palvelivat tarkoitustaan suhteellisen hyvin. Niiden yleistettävyyden mahdollisuudet todentuvat, kun tuottajayhteistyö laajenee uusiin kohteisiin.

Tuottajayhteistyössä on kokemusten mukaan erityisen tärkeää kokonaisuuden hyvä hallinta

- asioiden ”juoksuttaminen kokoon” yhteiseksi ratkaisumalliksi (asiakastuntemus, tarpeet, mahdollisuudet, sisällöt, resurssit, toimijat)
- tarvittavien päätösten aikaansaaminen tahditetusti
- selkeän yhteistyökuvion kokoaminen eli ketä mukana ja millä osuudella kukin
- yhteistyöhengen ja avoimen ilmapiirin vahvistaminen toimijoiden kesken
- kohdattujen yhteistyöpulmien nostaminen yhteiseen käsittelyyn ratkaisujen hakemiseksi
- aikaan saadun toimintakokonaisuuden johtaminen kumppaneina yli toimijarajojen.

ESKO-hankkeen kokemukset vahvistivat ajatuksia järjestöjen välisen erojen merkittävyydestä tuotannollisessa yhteistyössä. Silloin, kun tarvitaan luotettavaa ja sitoutuvaa yhteistyötä esim. toimintakokonaisuuden tuottamisessa, tulee välttämättömäksi kumppanusten valikoiminen. Mukaan tulevat ne, jotka parhaiten palvelevat kokonaisuuden onnistumista. Tällöin syntyy strategisia kumppanuuksia ja suuri osa muista jää ulkopuolelle.

Toinen tuottajayhteistyöhön kuuluva ilmiö on hierarkisoituminen. Kun alettiin suunnitella ja toteuttaa toimintaa, tapahtui osallisten järjestäytyminen resurssipanoksen ja vastuunottokyvyn mukaan. Syntyi tarve ja tilaisuus veturiroolille yhteistyökuviossa. Joidenkin täytyi ottaa enemmän vastuuta yhteistyön sujumisesta ja kokonaisuuden onnistumisesta. Veturijärjestöllä tulee olla riittävästi resursseja, jotka antavat mahdollisuuden ottaa vastuuta ja sitoutua myös toisten puolesta. Tämä edellyttää myös vahvaa luottamusta, valmiutta riskinottoonkin sekä riittävää vastuunottokykyä.

Tasaveroisen verkostokumppanuuden ihanne sopi tiettyihin yhteistyötarpeisiin esim. avoimeen vuoropuheluun laajemman joukon kesken. Tasaveroisuus on tärkeä asia, mutta käytännössä sitä ei voida soveltaa yhteistyön kaikkiin tilanteisiin. Vaativat ja resurssia kysyvät tavoitteet ja toiminnat asettavat järjestöt eriarvoiseen asemaan. Hierarkisoitumiseen liittyy väistämättä myös valtasuhteiden syntymistä. Näitä puolia tuli ESKO-hankkeen piloteissa esille vain vähän.

Ajatusta veturijärjestöstä kokoavana vastuunkantajana vierastettiin aluksi. Keskustelujen ja yhteisen suunnittelun myötä asia voitiin hyväksyä. Luottamus lisääntyi, kun opittiin tuntemaan toisiaan paremmin. Koordinaatiojärjestö on ollut välttämätön. Lisäksi ison tuki takana on ollut hyvä pienemmille toimijoille. Kokemukset ovat olleet valtaosin myönteisiä. Malli on toimiva ja laajentamisen arvoinen. Myös toiminnan sisältöjen ja tulosten osalta isompi kokonaisuus ja monituottajuus osoittautui hyödylliseksi.

3.3. Toimivalla järjestö-kuntayhteistyöllä vaikutetaan ikäihmisten hyvinvointiin

Anne Mustakangas-Mäkelä ja Jussi Kempainen

Oulun Seudun Setlementti ry on sivistys- ja sosiaalialan järjestö, joka ESKO-hankekokonaisuudessa on vastannut Ikä-ESKOn eli ikäihmisten parissa tehtävän ennaltaehkäisevän työn koordinaatio- ja kehittämistyöstä. Meille setlementtiläisille ESKO on merkinnyt oppimis- ja kehittämistyön matkaa, joka on avannut silmiä, korvia, ovia ja ikkunoita. Ikäihmisten arki ja toimintamahdollisuudet paikallisyhteisöissä ovat tulleet tutummaksi. Tunnistamme entistä paremmin toimijatahoja, uusia kumppaneita, yhteistyön paikkoja ja ikäihmisten hyvinvointiin liittyviä ehkäisevän toiminnan tarpeita. Oletettavasti ymmärrämme paremmin myös sitä monitoimijaista kokonaisuutta, jossa seurakunnat, erilaiset yhdistykset, yritykset ja kunta omilla toimintoillaan tuottavat ikäihmisten hyvinvointia tukevia ja edistäviä toimintoja ja palveluja.

Yksi keskeinen, vanha ja vaativa haaste matkallemme annettiin mukaan jo ESKOn alkumetreillä. Mitä ratkaisuja, jopa rakennemalleja, löytäisimme järjestö-kuntayhteistyön parantamiseen, erityisesti ennaltaehkäisevän työn näkökulmasta? Mitkä tai millaiset olisivat rakenteet, jotka tukisivat yhteistyön tekemistä, rajallisten resurssien kohdentamista ja konkreettisen, ihmisten arkea matalalla kynnyksellä tukevan toiminnan syntymistä?

Tässä artikkelissa nostamme esiin, muutamia ajatuksia ja kokeiluja, kokemuksia ja kysymyksiä, jotka mielestämme auttavat rakennekeskustelun tiimellyksessä. Lähtökohtanamme on käsitys siitä, että monitoimijainen hyvinvointiyhteistyö on tarpeellista. Oikeastaan välttämätön väline ja tavoiteltava tila, kun pyritään vastaamaan niihin tuen ja toiminnan tarpeisiin, joita ikäihmisillä on ja tulee olemaan tulevaisuudessa yhteiskunnassamme. Lähdemme liikkeelle kysymyksestä miksi ja

mistä ylipäättään puhutaan, kun puhutaan yhteistyön rakenteista. Sen jälkeen esitämme muutamia ajatuksia rakennekeskusteluun liittyvistä näkökulmista. Järjestö-kuntayhteistyössä on ehkä tärkeintä se, millaiselle ajattelulle se rakentuu.

Mitä ovat rakenteet ja miksi niitä on syytä tarkastella?

Rakenteet ovat pelisääntöjä (lait, asetukset, ohjeet ja strategiat), tapoja, areenoita/työryhmiä, käytäntöjä, jotka säätelevät järjestö-kuntayhteistyötä. Harvoissa kunnissa järjestöyhteistyön pelisäännöt ja tavat ovat laajasti ottaen sovittu ja auki kirjattu. Harvoin myös me arjen toimijat tunnistamme järjestö-kuntayhteistyön kaikkia nykyisiääkään yhteistyörakenteita, saati osaamme analysoida niiden taustalla olevia hallinnollisia näkemyksiä tai historian juonteita ja asenteita. Järjestömaailmassa toimimme paljon ihmisten arjen ja konkreettisen tekemisen parissa. Puhe rakenteista voi tuntua osin vieraalle ja oudolle. (Mustakangas-Mäkelä 2011.)

Järjestö-kuntayhteistyön pelisäännöt ja tavat ovat lisäksi merkittävässä muutoksessa. Suomessa tehdään parhaillaan historian suurimpia hallinnollisia uudistuksia kunta- ja palvelurakenteiden osalta. Sosiaali- ja terveydenhuollon lakeja uudistetaan, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä ja rahoitusta koskevista kansallisista muutoksista käydään pitkää ja haastavaa keskustelua. Myös Oulun alueella osa lähikunnista yhdistyi Oulun kanssa ja yhdistymissopimuksen mukaisesti loivat ns. uuden Oulun. Hankekokonaisuutemme oli sekä onnekseen, että ehkä vahingokseen juuri muutoksen silmässä. Muutoksen aika on avannut monia vaikuttamisen paikkoja, mutta samalla muutos on kehittämistyön näkökulmasta hidastanut monia asioita. Kaupungissa rakennetaan parhaillaan uutta kaupunkistrategiaa, uudistetaan palvelurakenteita ja toimintamalleja.

Kunnat ovat järjestämisvelvollisuudessa sosiaali- ja terveyshuollon palveluista. Kunnilla on myös terveydenhuoltolain

12§:n mukainen velvollisuus seurata kuntalaisten hyvinvoinnin tilaa. Uudistunut lainsäädäntö, esim. tuleva vanhuspalvelulaki (28.12.2012/980) korostaa, että kunnan on tehtävä yhteistyötä järjestöjen, yritysten ja kunnassa toimivien julkisten tahojen kanssa. Lainsäädäntö tukee selkeästi yhteistyötä. Niin pitkälle säädökset eivät kuitenkaan mene, että ne kertoisivat millä tavoilla yhteistyön rakenteet tulisi määritellä tai mikä on julkisen vastuu ja rooli ehkäisevässä toiminnassa. Mikä taas on kuntalaisten/kansalaisten oma vastuu ja rooli, mikä järjestötoiminnan vastuu ja rooli?

Muutamia ajatelmia ESKO-kehittämismatkalta

ESKO-työskentely on vahvistanut ymmärrystä siitä, että rakenteellisten muutosten aikaansaaminen ja yhteistyön tekeminen on taitolaji, mutta ennen kaikkea asenne- ja tahtolaji. Rakenteet voivat parhaimmillaan tukea monitoimijaista yhteistyötä. Toisaalta ne voivat estää ja haitata yhteistyön syntymistä ja tekemistä. On helpottavaa ajatella, että rakenteet ovat muutettavissa olevia asioita, vaikka ne vaativatkin usein pitkäjänteistä työtä ja sopivan asenneilmaston toteutuakseen. Muutoksia voidaan tehdä lainsäädäntötasolta aina asiakastyön ruohonjuuritason työhön saakka.

ESKO-työskentely on vahvistanut myös ymmärrystä siitä, että monipuolinen kansalaisjärjestökenttä ei ole vain julkisten palveluiden täydentäjä, vaan sillä on oma arvokas tehtävänsä ja roolinsa. Kun puhutaan kansalaisyhteiskunnasta, puhutaan ihmisten vapaasta ja omaehtoisesta kansalaistoiminnasta ja järjestäytyneestä kansalaistoiminnasta eli yhdistys- ja järjestötoiminnasta. Ihmisten aktiivisuus lisää ns. sosiaalista pääomaa, joka edistää hyvinvointia, terveyttä ja toimintakykyä. Järjestötoiminta jo itsessään on siis ehkäisevää toimintaa.

Järjestötoiminta on parhaimmillaan kokoelma edunvalvontaa, osallisuutta, toimijuutta, vaikuttamista, kehittämistä jne. Sosiaali- ja terveystieteiden järjestöjen kautta toteutetaan pelkästään

Oulussa sadoittain erilaisia seura-, kerho-, leiri- ja ryhmätöimintoja. Ei ole mitään syytä määrittää kansalaisjärjestöjen tehtävää julkisen kautta tai ajatella sitä hierarkisesti julkiseen hallintoon nähden alisteisena. Järjestöt ovat yksi keskeinen yhteiskunnan tukijalka, jolla on itseisarvonsa. ESKO-hankekokonaisuudessa on korostunut verkostomainen yhteistyö ja tasavertaisempien työskentelymallien luonti.

On vahvistunut ymmärrys siitä, että järjestökenttä on moninainen ja se tarvitsee keskinäiselle yhteistyölleen sekä alueellisesti että paikallisesti koordinoivia rakenteita. Olemme ESKOssa koonneet elämänkaaren mukaisesti klusterit (3), joissa on kaupungin ja seurakunnan toimijoiden lisäksi suuri joukko järjestöedustajia mukana. Klusterityöskentely on rakenne, joka pelkästään järjestötoimijoiden keskinäisen yhteistyön kautta arvioitunakin, on ollut merkittävä. Klustereissa on pohdittu kilpailu- ja/tai kumppanuus- ja yhteistyöasetelmia. Olemme etsineet yhteiselle toiminnalle tavoitteet ja painopisteet, kehittäneet konkreettisia asiakastyön menetelmiä ja yhteistyön tapoja keskinäiseen työskentelyyn.

Klustereissa on näkynyt myös konkreettisesti järjestötyön rikkaus: kentällämme yhdistyvät arvokas maallikkomainen kansalaisaktiivisuus sekä vahva ammatillisuus ja toisaalta vapaaehtoistoiminta ja palkkatyö. Lisäksi käytössämme ovat kokemus- ja vertaisosaaminen.

Vaikka tämä hanke toteutettiin yhden kaupungin alueella, on syytä muistaa, että järjestövoimavaroja yhteistyöhön on olemassa paljon myös oman kunnan rajojen ulkopuolella. Seudullisilla yhdistyksillä, piirijärjestöillä ja valtakunnallisilla liitoilla on usein toimintaa ja osaavaa henkilöresurssia käytettävissä laajoilla kunta-alueilla. ESKO-työskentelyssä oli mukana paikallis- ja piiritason lisäksi vahvasti myös valtakunnallisten liittojen alueellisia työntekijöitä.

On siis suuri erehdys yhteistyötahoilta, tai meiltä itseltämme, niputtaa järjestökenttä yhteen epämääräiseen kolmas sektori -käsitteeseen. On myös suuri erehdys meille järjestö-

toimijoille olla tunnistamatta toistemme tehtäviä, rooleja ja toimintatapoja. Keskinäinen tuntemus ja kunnioittaminen antavat vahvan pohjan myös rohkeammalle ja alueellisesti vastuulliselle hyvinvointiyhteistyölle.

Rohkeassa ja alueellisesti vastuullisessa järjestöyhteistyössä tarvitaan rakenteita, joissa järjestöjen yhteistoiminnalliset tavoitteet ja käytänteet asetetaan avoimesti näkyville, arvioitavaksi ja työstettäväksi. Yhteistyöhön mukaan tulevat ne, jotka sitä haluavat ja joilla siihen on resursseja. Hyväksytään se, että on olemassa erilaisia, erikokoisia järjestötoimijoita ja tunnistetaan alueelta yhteistyöjärjestöt, joiden perustehtävään yhteistyön edistäminen ja koordinointi luontevasti kuuluvat. Avoimessa yhteistyörakenteessa on tilaa jokaiselle järjestöorganisaatiolle, jolla on tahtoa ja annettavaa yhteisen tavoitteen saavuttamisessa.

Ymmärrys on vahvistunut siitä, että rajalliset resurssit sekä järjestö- että julkisella sektorilla edellyttävät ennistä toimivampaa suunnittelutyön rakennetta. Ikä-ESKO työskentelyssä on ollut erinomainen tilaisuus konkretisoida ehkäisevän työn resursointia esim. Oulun Kaukovainolla asuvan ikäihmisen silmin. Asuinaluekohtaiset kalenterit, joihin on Ikä-ESKOssa koottu olemassa olevat paikalliset ikäihmisten ryhmätoiminnot, ovat avanneet silmiä. Asuinaluekohtaiset toimintamahdollisuudet ovat olleet yllättävän rajallisia. Useiden sosiaali- ja terveysalan järjestöjen toiminta- ja osallistumismahdollisuudet sijoittuvat maantieteellisesti keskustaan tai vastaavalle rajatulle alueelle. Voisimmeko yhteistyön ja yhteisen suunnittelun kautta kohdentaa niitä satoja kerhoja, piirejä ja matalan kynnyksen kahviloita toisiin? Voisiko yhdistykset järjestää vielä enemmän yhdessä toimintoja lähelle ikäihmisten paikallista arkea ja lähiympäristöä?

Oleellista on kysyä myös mitä ehkäisevää toimintaa kaupunki pyrkii tuottamaan itse ja millaisilla ratkaisulla se tukee kuntalaisten omaehtoista toimintaa, järjestökenttää tai esim. asuinaluetoimintaa. Millaisessa suunnittelu- ja kehittä-

misyyhteistyön prosessissa kaupungin edustajat haluavat olla suhteessa järjestöihin? Millaista kerättyä tietoa kaupungilla on käytettävissään, millaista kokemus- tai tutkimustietoa järjestökentällä on olemassa?

ESKO-hankekokonaisuudessa Koordinaatiohankkeen vetämänä on työstetty yhdessä kaupungin henkilöstön kanssa monia rakenteisiin vaikuttavia prosesseja. On työstetty kehittämistyön vuosikelloa, on etsitty paikkoja, joissa kaupungin omiin kehittämistyön prosesseihin löydettäisiin kokoavia esim. tulevien hankeaihioiden ja ideoiden ”keräämismekanismeja” ja vuoropuhelun paikkoja. Ennen ESKO-työskentelyä mm. sote-alan järjestöt kävivät yksitellen pyytämässä kaupungilta lausuntoja ja keskustelemassa hankeyhteistyön mahdollisuuksista. Tällaisissa rakenteissa helposti korostuvat henkilösuhteet ja isohkojen järjestöjen resurssit. Hyvätkin kehittämisideat saattavat jäädä vaille riittävää huomioita. ESKO-hankekokonaisuudessa klusterirakenne on toiminut hankeaihioiden esittely- ja ideointipaikkana ja kumppanuuksien vahvistumisen paikkoina. Moniäänisemmän yhteissuunnittelun tahtotila ja rakenteelliset toimintamallit ovat tässä työssä vielä hioutumassa ja muotoutumassa, mutta toiveita paremmasta on selkeästi olemassa.

Samoin Koordinaatiohankkeen johdolla on työstetty sosiaalisen hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen yhteistyörakenteita. Terveystieteiden huoltolain mukaan jokaisen kunnan on tehtävä hyvinvointikertomus. Oulu on mukana kansallisessa sähköisen hyvinvointikertomuksen kehittämistyössä Kaste-ohjelman kautta. Virallisissa hyvinvoinnin rakenteissa järjestöt on nimetty yhdeksi kumppaniksi. Kaupunkistrategialla ja erityisesti hyvinvointikertomukseen liittyvällä suunnittelutyöllä on tulevaisuudessa tärkeä rooli, kun määritellään hyvinvoinnin tilaa ja toiminnan painopisteitä. Suunnittelulla tulee olemaan merkitystä kaupungin järjestöavustusten jakamisesta aina erilaisten järjestö-kunta kumppanuussopimusten tekemiseen saakka. Rakenteet ja käytänteet ovat vasta muotoutumassa, mut-

ta tässä työssä voimme järjestöedustajina ja kuntalaisina olla mukana. Oulu on selkeästi kehittämässä myös kuntalaisosalisuutta osana kaupungin suunnittelu- ja hallinnointimallia.

Johtopäätökset

ESKO on mahdollistanut ajankohtaista keskustelua ja vuoropuhelua ehkäisevän työn rooleista ja työnjaosta, rakenteista. ESKOssa on myös konkreettisesti kokeiltu ja etsitty uusia toimintamalleja tutun hierarkisen ja markkinaperusteisen kunta-järjestöyhteistyön lisäksi. Hierarkkinen rakenne korostaa julkisen vallan vastuuta palveluista ja politiikasta ja tällöin kunta katsoo omaavansa oikeuden ja velvollisuuden määrittellä yhteistyön ehdot ja periaatteet. Markkinaperusteisessa mallissa yhteistyö on palveluiden ostamista. Ehkäisevän toiminnan kentällä eri toimijat kohtaavat aidosti erilaisilla rajapinnoilla. Ehkäisevän työn verkostomaisessa yhteistyössä korostuvat tasa-arvoiset suhteet, osapuolia hyödyntävä vuorovaikutus ja keskinäinen luottamus. (Möttönen ja Niemelä 2005, 105.) Tämä on haastava toimimisen tapa, mutta hyviä konkreettisia kokemuksia Ikä-ESKO -hankkeessa olemme tästä saaneet.

Rakenteelliset muutokset eivät useinkaan tapahdu helposti. ESKO-hankekokonaisuus on näkemyksemme mukaan pystynyt kuitenkin vaikuttamaan järjestöjen välisiin rakenteisiin, löytämään asiakastyön tasolla useita uusia toimintamalleja, osallistumaan hyvinvoinnin ja terveyden edistämistyön rakenteisiin ja sisältöihin liittyvään suunnitteluun, vaikuttamaan kaupungin rahoitusjärjestelmien rakenteellisiin suunnitelmiin ja kehittämistyön prosesseihin.

On kuitenkin tärkeä muistaa, että ESKO-hankekokonaisuus on aikansa ilmentymä, joka on saavuttanut tuloksia osana alueellista Kaste-ohjelmaa, osana Pohjois-Pohjanmaan maakunnallista hyvinvointiohjelmaa, osana alueellista ja paikallista kunta-järjestöyhteistyön pitkäjänteistä historian

kulkua. Rakenteet ja yhteistyökuviot eivät koskaan ole yhden tahon aikaansaannosta vaan on tulosta pitkistä verkostomaisista suunnitteluista ja yhteistyön prosesseista, jossa on tarvittu joukko rohkeita, asialle sitoutuneita ihmisiä. ESKO-työskentely on ollut ajassa vaikuttamista ja kehittämistä. Työskentelyssä on tarvittu johtotason tukijoita, suunnittelijoita ja asiakastyön ja kuntalaisten arjen askareissa toimivia yhteistyön tekijöitä, jotka kaikki ovat halunneet olla luomassa jotakin uutta, uudenlaista työskentely- ja kehittämistyön ympäristöä.

Möttösen ja Niemelän (2005, 103) mukaan, kun siirrytään julkisvaltakeskeisestä hyvinvointipolitiikasta monitoimijaiseen ja paikallisia voimavaroja hyödyntävään hyvinvointipolitiikkaan, järjestöjen toiminta asettuu uuteen valoon. Tällöin järjestöt ovat paikallisia verkostotoimijoita, jotka oman kansalaistoimintatehtävän lisäksi ottavat tehtäväkseen toimia verkostossa, joka on keskeisessä asemassa paikallisessa hyvinvointipolitiikassa.

Lähteet

Mustakangas-Mäkelä, Anne (2011) Suunnitelmista tekoihin ja toimintaan. Terveempi Pohjois-Suomi hankkeen esiselvitys kunta – järjestöt yhteistyöstä.

Möttönen, Sakari & Niemelä, Jorma (2005) Kunta ja kolmas sektori. Yhteistyön uudet muodot. PS-kustannus. Keuruu.

3.4. Järjestö-seurakunta-kuntayhteistyön rakenteet muuttuvassa toimintaympäristössä

Markku Mattila

Tässä artikkelissa tarkastellaan järjestö-seurakunta-kuntayhteistyötä ikäihmisten ja Ikä-ESKO-hankkeesta saatujen kokemusten näkökulmasta. Yhteistyötä on aina tehty muodossa tai toisessa, eikä yhteistyön tarve ole ainakaan vähentynyt.

Yhtenä merkittävimmistä järjestöjen ja Oulun kaupungin tekemästä aikaisemmasta yhteistyöstä voidaan mainita HYVE-projekti (Kansalaisten hyvinvoinnin alueelliset tukiverkostot), joka käynnistyi vuonna 1994 Oulun kaupungin sosiaali- ja terveystoimen sekä STKL:n yhteistyönä. Projektin lähtökohtana oli kansalaisten hyvinvoinnin tukeminen. Projektin paikallisesta toteutuksesta vastasi Oulun kaupungin ja STKL:n työpari. Työskentelytapana oli verkostotyö ja hanketta toteutettiin kehittämisprojektien avulla. Projektien sivutuotteena syntyi idea kansalaistalosta, paikasta, jossa julkinen sektori, järjestöt ja vapaa kansalaistoiminta kohtaisivat. (Haapsaari & Mustakangas-Mäkelä 2005.) Tällä hetkellä Oulussa toimii yli 40 sosiaali- ja terveysalan toimijan ja yhteisön yhdessä rakentama kehittämis- ja toimintakeskus. Tässä Kumppanuuskeskuksessa kansalaistoimijat, sosiaali- ja terveysalan valtakunnalliset järjestöt ja paikalliset yhdistykset sekä julkinen sektori toimivat tiiviissä yhteistyössä. (Olohuone ja järjestötalo keskelä Oulua 2013.)

Oulun kaupungin ja Oulun evankelis-luterilaisen seurakuntayhtymän välistä yhteistyötä on esim.: kaupungin kotihoito tekee yhteistyötä seurakuntien diakoniatyön kanssa, seurakunta toimii kaupungin alueellisissa yhteistyöryhmissä, vanhustyön pastori kokoaa puolivuositain vanhustyön ryhmän, johon kutsutaan mm. kaupungin, järjestöjen ja seurakunnan edustajia. Ajankohtaisin vaade yhteistyölle tulee 1.7.2013 voimaan tulevasta vanhuspalvelulaista (Laki ikääntyneen

väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista, 28.12.2012/980), jonka mukaan kunnan on tehtävä yhteistyötä kunnassa toimivien julkisten tahojen, yritysten sekä ikääntyneitä väestöä edustavien järjestöjen ja muiden yleishyödyllisten yhteisöjen kanssa ikääntyneen väestön hyvinvoinnin, terveyden, toimintakyvyn ja itsenäisen suoriutumisen tukemiseksi.

Oulun kaupungin ikääntymispoliittisten linjausten 2010–2020 valmistelussa on lähtökohtana ollut ”koko kunta ikäihmisen asialla” -ajatuksen todentaminen. Tällöin toimijoina ja sisältöinä ovat mm. vaikuttaminen ja osallisuus, asuminen, ympäristö, liikenne, tiedottaminen, kulttuuri, oppiminen, harrastukset, liikunta, palvelut, kunta, järjestöt, yhdistykset ja yritykset. Yhtenä strategisena päämääränä on ikäihmisen hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen monen toimijan yhteistyönä. Oulussa kuntalaisten osallisuuden ja vaikuttamisen keskeiset periaatteet on linjattu Uudessa Oulussa jokainen kuuluu ja vaikuttaa -asiakirjaan. Uuden Oulun osallisuuden ja vaikuttamisen tavoitteena on aktiivinen asukkaiden, yhdistysten, järjestöjen, julkisten ja yksityisten palvelujen yhdessä tekeminen. (Uudessa Oulussa jokainen kuuluu ja vaikuttaa 2012.)

Järjestöjen, seurakunnan ja kaupungin yhteistyöalueita

Yhteistyötä tarvittaisiin strategiatyössä, joka mahdollistaisi keskustelun yhteisistä tavoitteista. Kaupungin tavoitteena on järjestää asukkailleen kuntalaislähtöisiä, vaikuttavia ja kustannustehokkaita palveluja. Järjestöt ja seurakunta ovat tahoja, jotka tuovat kuuluville kuntalaisen ääntä. Palveluissa tarvitaan jatkuvaa arviointia ja kehittämistyötä. Järjestöt ovat joustavia ja luovia uusien palveluinnovaatioiden kehittämisessä ja kokeilussa. Esimerkkinä järjestöjen kehittämistä palveluinnovaatioista voidaan todeta Oulun Seudun Muistiyhdistys ry:n ke-

hittämä Muistiparkkitoiminta nuoremmille muistisairaille ja Oulun seudun omaishoitajat ja läheiset ry:n kehittämä omaishoitajien ja omaishoidettavien kotikuntoutus. Kaupungin palvelujen järjestämisessä painopiste on ennaltaehkäisyssä ja avohoidossa. Tavoitteena on, että asukkaiden omatoimisuus ja mahdollisuus terveyttä ja hyvinvointia edistävien valintojen tekemiseen lisääntyy. Järjestöille keskeinen toiminta-alue on hyvinvoinnin edistäminen ja ennaltaehkäisy. Yhteistyötä ja koordinoitua tarvitaan kehittämishankkeiden ideoinnissa, rahoituksessa ja toteutuksessa. Kun järjestöjen ja kuntien yhteistyö on hankintalain mukaista palvelujen hankintaa, yhteistyörakenne on tällöin samanlainen, kuin yritysten ja kaupungin välinen yhteistyörakenne.

Ikä-ESKO -hanke

ESKO, Ehkäisevän työn kärkihankeen (2009–2013) tavoitteena on kehittää tilaaja-tuottajamallia toteuttaviin kuntiin sopivia uusia ehkäisevän työn palvelukonsepteja sekä järjestöjen ja kuntien yhteisiä ehkäisevän työn toiminta- ja organisoimismalleja. Yhtenä osahankkeena on Ikä-ESKO -hanke, jonka tavoitteena on ikäihmisten yksinäisyyden ja syrjäytymisen vähentäminen ja sosiaalisen osallisuuden vahvistaminen. Asiaa on kehitelty alueellisissa pilottihankkeissa, joiden toimintoja ovat olleet mm. koulutus/informaatiotilaisuuksien järjestäminen sekä muu tiedotus alueella, alueellisten verkostojen kokoaminen, ikäihmisille kohdennettujen ryhmätoimintojen koonti ja julkaisu kalenterimuodossa, Seniorikahvilan avaaminen ja Ikä-ESKO -neuvojan työ alueen koordinaattorina. Alueellisten pilotointien lisäksi muita kehitettäviä Ikä-ESKO -hankkeen toimintamalleja ovat puhelinrinkitoiminta, eläkeinfot ja kulttuuriluotsitoiminta. Ikä-ESKO -hanketta koskevan sopimuksen ovat allekirjoittaneet Oulun Seudun Mäntykoti ry, Oulun seudun omaishoitajat ja läheiset ry, Pohjois-Suomen Syöpäyh-

distys ry, Pohjois-Pohjanmaan sosiaali- ja terveysturvayhdistys ry, Kymmenen virran MS-yhdistys ry ja Oulun Seudun Muistiyhdistys ry. Toimintaan on kiinteästi osallistunut myös Oulun evankelis-luterilainen seurakuntayhtymä, jonka diakonia-työn yksi painopiste on ikääntyneiden, palvelujen ulkopuolella olevien vanhusten etsiminen ja kohtaaminen.

Järjestöjen, seurakunnan ja kaupungin yhteistyörakenteista

Ikä-ESKO -hanke on ollut erinomainen kenttä harjoitella ja kehittää järjestö-seurakunta-kuntayhteistyötä. Yhteistyön onnistumisen tärkeä tekijä on, että kaikilla osapuolilla on yhteinen päämäärä. Yhteistyötahojen tulee kokea yhteinen tekeminen mielekkääksi. Työntekijät priorisoivat jatkuvasti erilaisia tapahtumia sekä työryhmiä, mihin osallistua ja mihin ei. Ikä-ESKO:ssa oli kaikille hankkeeseen osallistuville tahoille yhteinen ja tärkeä päämäärä, jonka varaan voidaan ja kannattaa rakentaa yhteistyötä. Ikä-ESKO -hankkeen päämääränä oli yksinäisyydestä kärsivien, syrjäytymisvaarassa olevien ikäihmistien löytäminen ja ohjaaminen osallisuutta vahvistavien toimintojen pariin. Yhteistyötä voitaisiin tehdä aluksi em. haasteen parissa ja laajentaa sitä myöhemmin tarpeellisiksi katsotuille alueille. Ikä-ESKO:ssa on kehitetty ja pilotoitu mallia, joka ei olisi onnistunut ilman yhteistyötä ja hankkeen yhteistyön rakennetta. Päämäärän tavoittelu on havaittu Ikä-ESKO -hankkeessa haastavaksi ja mallin konkreettinen toteuttaminen vaatii paljon erilaista yhteistyötä.

Ikä-ESKO -hanke on organisoitunut siten, että kaikki hankkeeseen osallistuvat tahot kokoontuvat kuusi kertaa vuodessa ns. klusterikokoukseen. Tämän lisäksi työrukkasena toimii ns. pikkuklusteri, johon kuuluvat edustajat Oulun Seudun Muistiyhdistys ry:stä, Oulun seudun omaishoitajat ja läheiset ry:stä, Oulun ev.lut. seurakuntayhtymästä, Oulun Seudun Set-

lementti ry:stä ja Oulun kaupungista. Näkisin, että hankkeen loppumisen jälkeen järjestöjen, seurakunnan ja kaupungin yhteistyörakenne voisi olla samantapainen. Yhteistyörakenne tulisi olla avointa siten, että siihen voi tarvittaessa osallistua kaikki asiasta kiinnostuneet tahot. Sen lisäksi tarvitaan tietty ydinryhmä, jonka kanssa tehtäisiin sitovampi sopimus yhteistyöstä. Ikä-ESKOssa järjestöjen määrä on ollut sopiva toimivan yhteistyön kannalta. Jos määrä kasvaa suureksi, tulee miettiä yhteistyön onnistumisen kannalta, voisiko joku taho edustaa useampaa järjestöä.

Yhteistyörakenteeseen kuuluu myös toimivat tiedotuskanavat. ESKO-hankkeessa on kehitetty verkkopalvelua, joka toimii mm. työkaluna etsittäessä alueella olevia ikäihmisille tarkoitettuja toimintoja. Ikä-ESKO -hankkeessa toimintaa on suunniteltu aluelähtöisesti ja alueellisuus on keskeinen asia, kun puhutaan toiminnan viemisestä konkretiaan ikäihmisten keskuuteen. Toivottavasti verkkopalveluun saadaan kaikkien toimijoiden (järjestöt, seurakunta ja kaupunki) alueelliset toiminnot.

Järjestöjen, seurakunnan ja kaupungin yhteistyörakenne ikäihmisten osalta voisi nivoutua koko kaupunkia koskevaan yhteistyörakenteeseen, millaiseksi se sitten tulevaisuudessa muotoutuukaan. Yhteistyö on haastavaa, mutta pysyvillä ja yhteisesti sovituilla rakenteilla se onnistuu helpommin. Ikä-ESKOssa kehitetty malli on mielestäni jo toimiva rakenne otettavaksi käyttöön. Järjestöt ja seurakunta ovat todellisia yhteistyökumppaneita kunnalle.

Lähteet

ESKO – ehkäisevän työn kärkihanke Oulussa, Hankesuunnitelma 2009–2013. Oulun kaupungin sosiaali- ja terveyslautakunta 14.8.2008.

Haapsaari, Jorma & Mustakangas-Mäkelä, Anne (2005) Kumppanuuskeskus, uudentyypinen työyhteisö ja toiminnallinen areena. Teoksessa Särkelä, Riitta & Tiippana, Pirjo (toim.): HYVE-projektista pysyvään kehittämiskumppanuuteen. Gummerus Kirjapaino OY Saarijärvi. s. 84.

Laki ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveystalouksista (28.12.2012/980).

Olohuone ja järjestötalo keskellä Oulua (2013) Internetsivu 27.2.2013. <http://www.ihimiset.fi/fi/kumppanuuskeskus/tietoa/>.

Oulun kaupungin ikääntymispoliittiset linjaukset 2010–2020 ”Yhdessä ikäihmisen asialla”. Uuden Oulun yhdistymishallitus 16.3.2011 § 23.

Uudessa Oulussa jokainen kuuluu ja vaikuttaa – kuntalaisten osallisuuden ja vaikuttamisen ohjelma (2012). Uuden Oulun yhdistymishallitus 25.5.2011 § 43.



4. JÄRJESTÖJEN TOIMINTAEDELLYTYKSET TILAAJA-TUOTTAJAMALLISSA

4.1. Ehkäisevän työn resursoinnin haasteita Katja Häkkilä ja Suvimaria Saarenpää

Kehittämistyö ESKO-hankkeessa osoitti ehkäisevän työn moniulotteisuuden ja haasteellisuuden. Ehkäisevän toiminnan kehittämisessä järjestö-kuntayhteistyönä ei ole kyse vain toimintojen järjestämisestä niitä tarvitseville, vaan on kehitettävä myös niiden resursoinnin, hankinnan ja tuottamisen tapoja. ESKOn yhteistyöverkostossa pidettiin tärkeänä kehittää erilaisia ehkäisevän toiminnan rahoitustapoja. (Viirkorpi 2011.) Ehkäisevän työn rahoitukseen liittyvät kysymykset olivat laajoja ja koskivat myös niitä tahoja, jotka eivät olleet aktiivisesti mukana ESKO-hankekokonaisuuden kehittämistyössä. Näin ollen ESKOn johtoryhmässä sovittiin, että ehkäisevän työn resursoinnin tarkastelu kohdentuu kumppanuusmalleihin ja järjestöavustuksiin.

Ehkäisevä työ tarvitsee resursointia

Järjestöjen taloudellisen tilanteen kehittymisessä on ollut paljon muutoksia viime vuosien aikana. Tuoreimman järjestöbarometrin (2012) mukaan suuri osa järjestöistä koki taloudellisen tilanteensa hyväksi tai kohtalaiseksi, mutta osa toimijoista toteasi taloudellisen tilanteensa heikentyneen. Raha-automaattiyhdistyksen avustukset ovat laskeneet ja saadut toiminta-avustukset katsotaan riittämättömiksi. Eri rahoittajien kautta saatujen avustusten määrien katsotaan olevan liian pieniä, eikä niihin ole odotettavissa juurikaan korotuksia. Saatujen avustusten turvin ei pystytä kattamaan toiminnan järjestämisestä syntyneitä kustannuksia. Heikentyneen taloustilanteen taustalla vaikuttavat avustusten lisäksi heikot talousnäkymät, oman toiminnan

tuottojen vähäisyys sekä palvelutuotantoon liittyvät haasteet. Myös kuntien tarjoamat maksuttomat tilat ovat vähentyneet tai tilavuokrat nousseet. (Järjestöbarometri 2010 ja 2012.)

Ehkäisevän työn näkökulmasta järjestöjen toimintaedellytysten turvaaminen on erittäin tärkeää, sillä järjestöjen tarjoamat toiminnot tavoittavat usein juuri niitä ihmisiä, joiden osallistumismahdollisuudet ovat muuten kaventuneet. Myös pitkäjänteisyys ja joustavuus ovat järjestöjen toiminnan tukemisessa olennaisia, siten voidaan mahdollistaa toiminnan pysyvyys sekä innovatiivisten, uusien toimintamallien kokeilu.

ESKO-hankekokonaisuuden johtoryhmä asetti työryhmän etsimään ehkäisevän työn rahoitukseen kumppanuusmalleja sekä kehittämään yleisiä ja erityisiä toiminta-avustuksia Oulun kaupungin hyvinvointipalvelujen ja järjestöjen välille. Työryhmä laati esityksen Oulun kaupungin uudesta, innovatiivisesta ehkäisevän työn rahoitusmallista. Rahoitusmallin kehittämisessä kiinnitettiin huomiota siihen, että se luo uudenlaisia mahdollisuuksia järjestöille toimintaedellytysensä turvaamiseksi sekä tukee järjestöjen välisen yhteistyön tiivistymistä. Rahoitusmallin avulla voidaan integroida järjestöjen toteuttama toiminta tiiviimmin osaksi uuden Oulun palveluiden järjestämishjelmassa määriteltyjä kehittämiskohteita. (Toimintakertomus 2012.)

Rahoitusmallin kehittämisessä huomioitiin Oulun kaupungin olemassa olevat järjestöavustusten jakoperusteet sekä esitettiin uusia jakoperusteita. Rahoitusmallin avulla voidaan tukea aiempaa paremmin kaupungin strategiaa elämänkaaren mukaisia painopisteitä, turvata järjestöjen toimintaedellytyksiä uudessa Oulussa sekä tukea pitkäjänteisesti innovatiivista järjestötoimintaa. Uuden rahoitusmallin kantavana ajatuksena on tukea järjestöjen perustoimintaa sekä vähentää kehittämistoiminnan pirstaleisuutta mahdollistamalla avustuksen saaminen laajempiin kokonaisuuksiin, joita toteutetaan järjestöjen

välisenä yhteistyönä. Lisäksi uusi rahoitusmalli mahdollistaa jopa valtuustokauden mittaisen rahoituksen. Keskeistä rahoitusmallin kehittämisessä oli myös suunnitella toimiva avustuskriteeristö. Sen suunnittelussa hyödynnettiin ESKOssa kehitettyä järjestötoiminnan luokittelua, joka mahdollistaa järjestöille yhdenmukaisen käsitteistön käyttämisen oman toimintansa kuvaamiseen. (Toimintakertomus 2012.)

ESKO-hankkeessa järjestö-kuntayhteistyönä valmisteltu ehdotus Oulun kaupungin ehkäisevän työn rahoitusmallista sai yhteistyöverkostossa myönteistä palautetta. Erityisesti järjestöjen näkökulmasta pidettiin hyvänä sitä, että uudessa avustusmallissa tavoiteltiin pidempiä, valtuustokauden mittaisia rahoituksia, joilla saadaan pitkäjänteisyyttä järjestöjen rahoituskäytäntöihin. Tärkeäksi nähtiin myös se, että uusi rahoitusmalli vähentää kehittämistoiminnan pirstaleisuutta. Ehdotus uudesta rahoitusmallista menee Oulun kaupungin päätöksentekoon vuoden 2013 aikana. (Toimintakertomus 2012.)

ESKOssa päästiin kokeilemaan myös kumppanuusperusteista rahoitusta, kun Oulun kaupungin ehkäisevän työn määrärahoista suunnattiin sosiaali- ja terveystalouden päätöksellä rahoitusta Voimaperhe-hankkeen yhteistyöverkostolle. Annetun määrärahan turvin pystyttiin kehittämään valitulle kohdealueelle uudenlaista ehkäisevän työn toimintamallia lasten, nuorten ja lapsiperheiden hyvinvoinnin tukemiseksi. Kehittämistyössä mukana olleet järjestöt suunnittelivat ja sopivat yhteisesti alueella järjestettävän toiminnan sisällöistä ja määrärahan käytöstä. Tämä edellytti sopimuksellisuutta ja työvälineiden kehittämistä uudelleenlaiseen rahoitusmalliin sopivaksi. Voimaperhe-hankkeessa saadut kokemukset kumppanuusperusteisesta ehkäisevän työn rahoitusmallista olivat hyviä ja rohkaisevia. (Toimintakertomus 2011 ja 2012.)

Asuinalueella järjestettävä toiminta edellyttää myös resursointia. Monilla järjestöillä toiminta keskittyy Oulun

keskustaan, eikä mahdollisuuksia uusille asuinalueille siirtämiseen ole ilman erillisresurssia. Toiminnan järjestäminen alueella edellyttää myös toimintaan soveltuvien tilojen löytymistä. Kehitettävään toimintaan soveltuvien tilojen puuttuminen voi johtaa siihen, että toimintaa järjestetään niillä alueilla, joista sopivat tilat ovat saatavissa, eikä välttämättä lähellä toiminnan tarvitsijaa. Nämä kokemukset vahvistavat ajatusta siitä, että eri sektoreiden välinen yhteistyö on ehdottoman tärkeää, jotta ihmisten hyvinvoinnin kokonaisuus tulee huomioiduksi. Esimerkiksi yhdyskuntasuunnittelulla ja alueiden infrastruktuurilla on huomattava rooli myös kehittämistoiminnan toteuttamisessa.

ESKO-hyvinvointiseteli ehkäisevän työn resursoinnin mahdollisuutena

ESKO-hankkeen yhteistyöverkostossa syntyi ajatus hyvinvointisetelin kehittämistä asiakasohjauksen välineeksi järjestö-kuntayhteistyöhön. Hyvinvointisetelin kehittämisen taustalla vaikutti ajatus palveluseteli-mallin siirtämisestä järjestölähtöiseen auttamistyöhön. Ideointivaiheessa nähtiin, että hyvinvointiseteli voisi toimia yhtenä järjestöjen toiminnan rahoitusmuotona. Hyvinvointisetelin kehittämisen kautta haluttiin vahvistaa järjestöjen näkyvyyttä, helpottaa järjestöjen ja kaupungin välistä asiakasohjaustyötä sekä lisätä kuntalaisten mahdollisuuksia valita hyvinvointiaan tukevia toimintamuotoja. Yhteistyöverkoston keskusteluissa todettiin myös, että hyvinvointisetelin kehittämistyön kautta voitaisiin yhdistää järjestöjen ja kaupungin välistä laatutyötä, jolloin se palvelisi myös järjestöavustusten kehittämistä. Hyvinvointisetelin kehittämistyö herätti laajaa kiinnostusta yhteistyöverkostossa ja se nähtiin uudenaikaisena rahoituksen mahdollisuutena, joka toisi joustavuutta ehkäisevän työn resursointiin. Samaan aikaan hyvinvointiseteli nähtiin uhkana vapaalle kansalaistoiminnalle, joka olisi vahvistanut vapaa-

ehtoisvoimin toteutettavan järjestötoiminnan tuotteistamiskäytäntöä. (Suunnitelma ESKO-hyvinvointisetelistä 2011.)

Hankkeessa päädyttiin kehittämään vastikkeetonta hyvinvointiseteliä, joka toimisi asiakasohjauksen ja puheeksi ottamisen välineenä. Vastikkeettoman setelin osalta pohdittiin paljon sitä, mikä olisi sen lisäarvo suhteessa olemassa oleviin järjestöjen esitteisiin, jotka ovat jo käytössä asiakasohjauksessa. Lisäarvon nähtiin tulevan erityisesti siitä, että hyvinvointiseteli voitaisiin siirtää sähköiseen muotoon, jolloin kuntalaisilla olisi enemmän järjestöjen tarjoamia toimintavaihtoehtoja valittavanaan ja tieto olisi aina ajantasaista. (Suunnitelma ESKO-hyvinvointisetelistä 2011.)

Hyvinvointisetelin jäädessä vastikkeettomaksi kehittämistyö nivottiin osaksi osahankkeiden alueellisia pilotointeja sekä järjestöjen verkkopalvelun, ihmiset.fi -sivuston, kehittämistä. Samalla hankekokonaisuudessa sovittiin, että asiakasohjauksen välineestä ei käytetä hyvinvointiseteli-käsitettä, joka yleisesti yhdistetään vastikkeellisuuteen. Ajatus järjestö-kuntayhteistyöhön soveltuvasta hyvinvointisetelistä oli innovatiivinen, mutta ainakaan vielä sitä ei pystytty toteuttamaan vastikkeellisena. Hyvinvointisetelissä nähtiin paljon mahdollisuuksia ja se herätti runsaasti mielenkiintoa. Hyvinvointisetelin toteuttaminen järjestö-kuntayhteistyössä edellyttää jatkossa kuitenkin monien keskeisten kysymysten ratkaisemista. Näitä ovat mm. tietoturvaan, hankintaan, dokumentointiin ja sopimuksiin liittyvät kysymykset.

Lähteet

ESKO-hankekokonaisuus, Toimintakertomus 2011.

ESKO-hankekokonaisuus, Toimintakertomus 2012.

Järjestöbarometri 2010. Ajankohtaiskuva järjestöistä (2010)
Vuorinen, Marja & Särkelä, Riitta & Peltosalmi, Juha. Helsinki:
Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry.

Järjestöbarometri 2012 (2012) Peltosalmi, Juha & Hakkarainen,
Tyyne & Särkelä, Riitta & Eronen, Anne. Helsinki: SOSTE Suomen
sosiaali ja terveys ry.

Suunnitelma ESKO-hyvinvointisetelistä 2011.

4.2. Muutoshaasteita järjestöjen toiminnan resursoinnille

Paavo Viirkorpi

Ehkäisevän toiminnan toteutuksen ympäristö on muuttumassa ja tämä muutos vaatii myös järjestöjä uudistamaan toimintaansa. Muutospaineet koskevat mm. oman toiminnan sisältöjä, yhteistyösuhteita, toiminnan tunnettuutta, resursoinnin pelisääntöjä ja toiminnan laatuun liittyviä vaatimuksia. ESKO-hanke oli osaltaan mahdollistamassa ja kannustamassa järjestöjä oman toiminnan kehittämiseen kyseisten muutospainotusten täyttämiseksi.

ESKO-hankkeen aikana kävi selväksi, että keskeinen muutoshaaste järjestöille on kurottautuminen avustukseen perustuvasta resursoinnista kohti vaihdanta- ja sopimuspohjaisista rahoituksesta. Rahoituksen perusteet olivat muuttumassa ja vastineellisuuden vaatimukset kasvoivat. Tämä tarkoitti mm. tavoitteellista sovittautumista kaupungin palvelutoiminnan kokonaisuuteen ja oman toiminnan paikan hakemista kaupungin palveluprosesseissa ja asiakkuuksissa. Kaupungin uudet painotukset ja pelisäännöt ehkäisevän toiminnan tukemisessa ja hankinnassa merkitsevät osin uudenlaisia toiminnan ehtoja järjestöille. Oman toiminnan mukauttaminen niihin osoitautui ainakin osalle järjestöistä varsin haasteelliseksi asiaksi. Lisähankaluuksia toi se, että järjestöillä ei ollut varmuutta kaupungin linjasta ja sen kestävyyydestä.

Järjestöjen toimintaan kohdistuvia muita muutoshaasteita olivat mm. järjestöjen keskinäisten yhteistyörakenteiden ja tuottajayhteistyön aikaansaaminen. Tämä vaati oman ehkäisevän toiminnan asemointia suhteessa toisten järjestöjen toimintaan ja yhteistyön rakentamista ehkäisevän toiminnan toteuttamiseksi. Tunnettuuden lisäämiseksi ja yhteiselle toiminnan tarjottimelle pääsemiseksi tarvittiin oman toiminnan jäsentämistä ja kuvaamista yhdenmukaisin kriteerein. Myös

määrällisiin ja laadullisiin vaatimuksiin olisi pystyttävä vastaamaan voidakseen käydä luotettavasta kumppanista.

ESKO-hankkeen kokemukset osoittavat, että muutos on helpompaa isommille järjestöille, joilla on riittävää ammattillista resurssia oman toiminnan kehittämiseen. Oma paikka suhteessa kokonaisuuteen löytyi myös paremmin, kun itsellä on laajempi kirjo toimintaa. Yhteistyötä tehtäessä avautui silloin myös hyviä jatkomahdollisuuksia.

Sen sijaan pienille yhdistyksille muutosvaatimukset näyttivät olevan liiankin kovia. Erityisesti toiminnan varmuutta ja laajuutta koskevien vaatimusten yhdistäminen vapaaehtoistyöhön oli haastavaa. Tämä on tärkeä strateginen kysymys järjestöjen ja kaupungin yhteistyössä. Yleisenä ajatuksena on ollut, että järjestömuotoista ehkäisevää työtä kannattaa tukea ja pyrkiä vahvistamaan, koska siten saadaan vapaaehtoisvoimin toteutettavaa toimintaa osaksi hyvinvoinnin tuen kokonaisuutta. ESKO-hankkeen kehittämistyön kokemukset antavat aihetta kysyä, ovatko kasvavat vaatimukset murentamassa pohjaa tältä perustavoitteilta.

Järjestöjen valmiudet ja mahdollisuudet muuttaa toimintaansa osoittautuivat rajallisiksi. Järjestöillä todettiin olevan useita erityisiä hidasteita muutosten aikaansaamisessa:

- Järjestön olemassaolon tarkoitus ja perustehtävä velvoittavat toimimaan uskollisesti jäsenistön ja tietyn kohderyhmän palvelemiseksi.
- Järjestö ja sen toiminta monine perinteineen on yhteisen identiteetin ilmausta ja jäsenistön oman äänen esille saamisen muoto, mistä syystä järjestön perinteiden säilyttäminen on arvo sinänsä.
- Rahoittajien myöntämä resurssi on käytettävä rahoitusperusteiden mukaisesti tarkoituksiin, mikä estää joustavan ja nopean reagoinnin uusien mahdollisuuksien hyödyntämisessä.

- Resurssien niukkuudesta aiheutuu pysyvä ahdinko, jossa on harvoin varaa investoida uusiin asioihin.
- Epävarmassa tilanteessa on syytä kaihtaa riskinottoa, koska sillä turvaa eloonjäämisen.

Sopeutuminen muuttuviin rahoituksen ehtoihin on järjestöille vakava haaste, kun otetaan huomioon resurssien käyttöön liittyvät rajoitteet. Järjestön säännöt määrittävät perustehtävän ja suuntaavat resursointia sen mukaisesti. RAY-rahoitus on myönnetty ja kohdennettu tiettyihin tarkoituksiin. Sama koskee myös mahdollisia hankerahoituksia ja osaa avustuksista. Rahoituksen reunaehdot saattavat vaikeuttaa resursoimasta juuri sellaiseen ehkäisevään toimintaan, johon kaupunki painotuksillaan ohjaa.

Ehkäisevän toiminnan resursointi

Vapaaehtoisten työn osuus ehkäisevän toiminnan resurssina on monisyinen asia. Yhtäältä juuri se on yksi peruste kiinnostukselle järjestöjen roolia kohtaan. Vertaistoiminnan ja ammattilaisten panoksen yhdistäminen nähtiin ESKO-hanketta perustettaessakin tärkeäksi kohdaksi ehkäisevän toiminnan resursoinnissa. Toisaalta vapaaehtoistoiminnan aikaansaaminen ja hyödyntäminen edellyttää suotuisia tukirakenteita ja huomattavaa taustatyötä. Vaikein kysymys on ilmeisesti kuitenkin se, millaiseen toiminnan varmuuteen ja laajuuteen voidaan yltää vapaaehtoistyön pohjalta ja miten vahvasti sen varaan voidaan nojata esim. kaupungin linjauksissa.

Vapaaehtois- ja vertaistoiminnan osuuden niveltäminen ammattilaisten työhön oli monelle järjestölle keskeinen kysymys, johon ESKO-hankkeen toivottiin antavan uusia ratkaisumalleja. Vapaaehtoistyön osuuden käyttöä osana muuta ehkäisevää toimintaa päästiin jonkin verran kokeilemaan mm. alueellisissa piloteissa. Alustavat kokemukset olivat positiivisia. Hankkeessa ei kuitenkaan saatu aikaan yleisempiä resur-

sointia ja hankintaa koskevia ratkaisumalleja, jotka olisivat selkeyttäneet ja tukeneet vapaaehtoisvoimin toteutettavan toiminnan osuutta ehkäisevän työn kokonaisuudessa. Järjestöjen toiminnan moninaisuuden huomioiminen ja erityisesti kansalaistoimintaan perustuvien toimintojen turvaaminen on ESKO-hankkeenkin kokemusten mukaan tärkeä, mutta vi-sainen asia.

ESKO-hankkeen yhteistyön myötä järjestöjen toiminnan resursoinnin tilanne selkeni aiempaa perusteellisemmin kaupungin toimijoille. Käsitykset järjestöjen mahdollisuuksista toimia kumppaneina ehkäisevässä työssä tulivat todenmukaisemmiksi. Esim. oletus järjestöjen toiminnan ilmaisuudesta oli synnyttänyt vääriä odotuksia järjestöjä kohtaan.

Tilanteen realisoituminen ei kuitenkaan vähentänyt kiinnostusta järjestöjen toimintaa kohtaan. Ennemmin vahvistui näkemys, että järjestöjen ehkäisevän työn rahoitukseen tuli saada kestävämpiä ratkaisuja. Hankkeen kokemukset osoittavat, että kaupungilla on kiinnostusta resursoida järjestöjen toimintaan: ”isompikin siivu kokonaisrahoituksesta olisi mahdollista, mutta se vaatii hyvän hankinta- ja toteutusyhteistyön aikaansaamista.”

Resursoinnin ytimessä on raha. Tosin ”aina ei rahan tarvitse liikkua, myös tilat ja välineet voivat olla tärkeitä edellytyksiä toiminnalle.” Raha on tärkeä monessakin merkityksessä. Se osoittaa, että toimintaa arvostetaan. Rahoituksella on käynnistävä ja vauhdittava vaikutus, mikä näkyi hyvin hankkeen kehittämistyössä. Rahoitus luo myös uskoa, että uusiin asioihin kannattaa panostaa pitkäjännitteisesti. Ennen muuta raha mahdollistaa työntekijöiden saamisen toteuttamaan toimintaa. Vapaaehtoistyönäkin tehtävän toiminnan osuus edellyttää paljon taustatyötä, jotta asiat hoituisivat sujuvasti ja vapaaehtoisten panos kohdistuisi haluttuun asiaan.

Järjestöjen edellytykset ehkäisevän työn toteuttamisessa kiteytyvät rahoituksen saamiseen. Esim. hankkeessa toteute-

tusta järjestöjen ehkäisevästä toiminnasta valtaosa rahoitettiin Raha-automaattiyhdistyksen tuella tai kaupungin avustuksilla. Sopimusperusteisen resursoinnin osuus on mukana olleiden järjestöjen toiminnassa ylipäätään hyvin vähäinen.

Toisaalta rahoituksen perusteiden muutos oli selvästi nähtävissä. Paine kohti sopimusperusteista resursointia kasvaa. Esim. ESKO-hankkeen yhteydessä kaupunki alkoi uudistaa järjestöavustuksiaan. Sillä tähdättiin suunnitelmallisuuden ja tavoitteellisuuden lisäämiseen. Kaupungin ohjausta haluttiin voimistaa ja saada rahalle enemmän vastinetta. Järjestöavustusten harkitulla kohdentamisella on tarkoitus ohjata järjestöjä ottamaan oma roolinsa kevyempien palvelujen tuottajina.

Järjestöjen näkökulmasta katsottuna kaupungin vaatimukset ovat ymmärrettäviä, mutta seuraukset kovia osalle yhdistyksistä. Kynnykset avustuksen hakemiseen nousevat. Painotusten takia osa järjestöistä on vaarassa jäädä avustusten ulkopuolelle, koska ne eivät pysty toimimaan vaaditulla tavalla. Järjestöjen tilanteiden moninaisuus ja järjestöjen erilaisuus tulisi huomioida, jotta kansalaislähtöisen ehkäisevän toiminnan edellytyksiä ei kavennettaisi liiaksi. Järjestöille olisi tarpeen turvata myös vastikkeeton avustusmahdollisuus eli ns. ”kahviraaha” jollakin osuudella rahoituksen kokonaisuudesta.

Toisaalta, jos järjestöt pystyvät osoittamaan työnsä tu-
loksellisuuden, niiden uskottavuus ehkäisevän toiminnan tuottajana paranee ja mahdollisuus kaupungin rahoitukseen kasvaa. Tämä on myönteinen kehityskulku, joka avaa hyviä mahdollisuuksia joillekin järjestöille. Toisaalta se voi samalla viedä koh-
ti palvelutoiminnan mallia ja heikentää kansalaistoiminnan osuutta toiminnassa.

Järjestön näkökulmasta tilanne on ristiriitainen. RAY-rahoitus on monessakin mielessä turvallinen järjestöjen kan-
nalta. Kansalaistoiminnan ja vapaaehtoistyön roolille toiminnassa se on välttämätön. Osalle järjestöistä se on ainoa todellinen mahdollisuus turvata resurssit, joilla voidaan olla mukana

esim. ehkäisevän toiminnan yhteistyökuvioissa. Samoin sillä on mahdollista tehdä vapaaehtoistyönä toteutettujen asioiden vaatima näkymätön mutta välttämätön taustatyö.

Järjestöavustusten merkitys voi olla yksittäiselle järjestölle suurikin, mutta ehkäisevän toiminnan kokonaisuudessa avustusten merkitys on vähäinen. Ehkäisevän toiminnan aikaansaaminen riittävässä laajuudessa ja vaikuttavuudessa edellyttää sopimukseen perustuvaa vaihdantaa. Tämä vaatii tilaamiseen ja tuottamiseen perustuvien mekanismien kehittämistä toimivammaksi työvälineeksi. ESKO-hankkeen kokemusten mukaan tässä tulee kuitenkin huomioida ehkäisevän työn erityislaatu hankinnan kohteena.

Rahoitusvaihtoehtoja

Ehkäisevän toiminnan rahoittamisen tärkeys ja haasteellisuus tunnustettiin yleisesti hankkeen kehittämistyössä. Haasteiden ratkaisemisessa ei kuitenkaan päästy etenemään paljonkaan. Ratkottavat kysymykset olivat hankalia jo sinällään ja lisäksi toimijatahojen kesken oli intressieroja rahoitusmalleista. Useimmilla kehittämistyöhön osallistuvilla oli vähäiset mahdollisuudet vaikuttaa ratkaisuihin. Kyse oli kaupungin ja järjestöjohdon linjasta vaativista asioista. Näiden tekemiseen ei kuitenkaan vielä ollut riittäviä valmiuksia.

Järjestöjen ehkäisevän toiminnan resursoinnista käyty keskustelu perustui paljon ajatukseen kaupungista toiminnan rahoittajana avustusten tai hankinnan kautta. Resursoinnin ratkaisusta oli hankkeen kehittämisverkostossa näkemyseroja, mutta pääosin ajatukset kulkivat samansuuntaisesti. Ehkäisevän työn resursointiin nähtiin tarpeelliseksi saada ratkaisuja, jotka

- sopivat juuri ehkäisevän työn rahoittamiseen huomioon ottaen toiminnan erityispiirteet
- mahdollistavat pitkäjännitteisemmän ja suunnitellumman toiminnan ja suuremmat toiminnalliset kokonaisuudet
- ovat kestävämmällä pohjalla myös taloudellisesti eli, että ehkäisevä toiminta pystytään näyttämään perusteltuna ja kannattavana investointina
- mahdollistavat riittävän itsenäisyyden, mutta tarjoavat rahoittajalle myös mahdollisuuden ohjata toimintaa toivottuun suuntaan
- tukevat järjestöjen keskinäistä yhteistyötä toiminnan tuottamisessa
- vahvistavat järjestöjen ja kaupungin kehittämisyhdistyötä ja kumppanuutta tarkoituksenmukaisen toiminnan aikaansaamiseksi
- eivät aiheuta sitä, että tietynlaiset ja tiettyjen kohde-ryhmien kanssa työtä tekevät järjestöt karsiutuvat pysyvästi rahoituksen ulkopuolelle
- eivät johda siihen, että ehkäisevä toiminta aletaan nähdä tuotteistettavina palveluina.

ESKO-hankkeessa käytyjen pohdintojen ja saatujen kokemusten pohjalta järjestöjen tuottaman ehkäisevän toiminnan rahoitukselle hahmottui seuraavanlaisia vaihtoehtoja.

Perusrahoitus avustuksilla

Perusrahoitus saadaan esim. RAY:ltä yleisavustuksena tai kohdennettuna kuten projektirahoitus. ESKO-hankkeessa valtaosa järjestöjen resursoinnista oli tällaista. Perusrahoituksen turvin voidaan toimia laajastikin, kunhan se sopii rahoituksen ehtoihin. Perusrahoitus antaa työaikaa, mutta rajaa, mihin kaikkeen aikaa voi käyttää. Vaikeampi asia on kuitenkin se, mihin aika riittää ja mitä ennätetään työajalla tehdä. Yleensä ajankäytössä on jo sitouduttu olemassa oleviin toimintoihin,

niin että uusien mahdollistaminen on hankalaa. Osalla järjestötoimijoista olikin suuria vaikeuksia olla mukana ja ottaa uusia vastuita entisten töiden lisäksi.

Voiko ehkäisevä toiminta perustua tähän rahoitusmalliin? Alueelliset konseptit osoittavat, että tällä rahoituksella on kokonaisuudessa tärkeä sija. Parhaimmillaan se voisi toimia osana yhdistelmää, jossa on erilaisia rahoituslähteitä. Perusrahoituksen avulla voidaan tukea erityisen hyvin vapaaehtoistyön osuutta.

Pienavustukset

Rahoittaja myöntää tietyillä perusteilla hakijalle avustuksen käytettäväksi hakemuksessa ilmoitettuun tarkoitukseen. Myöntämisen perusteet voivat olla tarkoin määritellyt tai väljemmät. Myös tilivelvollisuuden aste voi vaihdella. ESKO-hankkeessa pienavustukset olivat mukana yhtenä rahoituslähteenä. Vaihtoehdon suurimpana etuna on se, että se turvaa pienten yhdistysten toimintaan edes jotain rahoitusta. Kuitenkin lisääntyvä ohjaus ja vastineellisuuden vaatimus sekä hakemisen hankaloituminen askarruttivat. Miten korkeaksi kynnyksen nostamiseen nousee?

Vaihtoehdon nähtiin soveltuvan hyvin ehkäisevään työhön. Kyse on kuitenkin hyvin lyhytaikaisista ja pienistä rahoista. Tämän vuoksi pienavustukset eivät voi olla ratkaisu ehkäisevän toiminnan resursointiin laajemmassa mitassa.

Hankintaan ja sopimukseen perustuva rahoitus

Kyseessä on tilaajan ja tuottajan välinen vaihdantasuhde, jossa tuottaja tuottaa korvausta vastaan tilatun ja sopimuksessa sovittu toiminnan. Hankinta voidaan toteuttaa eri tavoin. Kilpailutukseen perustuvaa pidettiin huonona ehkäisevän toiminnan hankinnassa, koska kyseessä ei ole selkeä palvelutuote, jonka sisältö on tarkkaan määriteltävissä, hinta ennakoitavissa, kohde yksilöitävissä ja tavoiteltu tulos mitattavissa.

Hankintaan ja sopimukseen perustuvan rahoituksen merkitys on kasvamassa. Ehkäisevän työn hankintaan nähtiin sopivan parhaiten kumppanuuspohjaisen mallin. Siinä tilaaja ja tuottaja määrittelevät yhdessä hankittavan toiminnan tarpeen ja tavoitteen kummankin tahon asiantuntijuutta hyödyntäen. Myös hankinnan kohteena olevan toiminnan sisältö suunnitellaan yhdessä. Samoin toimintaa ohjataan ja arvioidaan yhdessä. Myös käyttäjillä voi olla tärkeä osa hankittavan toiminnan sisällön ja tuloksen määrittelyssä.

Palveluseteli

Kyseessä on käyttäjä- ja käyttökohtainen rahoitus, jossa asiakas saa käyttöönsä tietyn arvoisen setelin, jolla voi hakeutua hyväksikäyttöönsä ehkäisevään toimintaan. Vaihtoehtoja voidaan rajata setelin rahoittajan tavoitteiden mukaisesti. Olennaiseksi nähtiin setelin motivoiva ja ohjaava vaikutus. Setelin nähtiin sopivan erityisen hyvin palveluohjauksen välineeksi.

Järjestötoimijoita askarrutti kuitenkin palvelusetelin myötä tuleva kävijämäärän ennakoinnin vaikeus, setelituottajien valitseminen ja palvelumarkkinan muodostuminen ehkäisevään toimintaan. Rahoittajan kannalta hankala asia on se, kenellä on valtuudet tehdä setelin myöntämiseen liittyvä rahapäätös ja mitkä ovat sen kustannusvaikutukset. Hyvänä nähtiin kuitenkin setelin myötä tuleva rahoittajan mahdollisuus seurata eri vaihtoehtojen todellista käyttöä.

Rahoituksen ratkaisumalleista kiinnostaviksi koettiin avustus- ja sopimusperusteiset mallit. Järjestöissä näytti olevan halua hakea pikemminkin ennustettavuutta ja turvallisuutta, kuin antautua yksilötason valintojen varaan. Tämä ei vahvista asukkaiden valinnan vapautta, mutta luo yhdistysten toiminnalle vakaamman ympäristön ja tukee vähien voimien suuntaamista itse toimintaan eikä niinkään esim. toiminnan markkinointiin ja oman kilpailuaseman vahvistamiseen.

Hankintaan ja sopimiseen perustuva rahoitus tuntuu olevan kaupungin kannalta kiinnostava mahdollisuus. Järjestöissä siirtyminen vaihdanta- ja sopimusperusteiseen rahoitukseen askarruttaa, vaikka se avaisikin uusia mahdollisuuksia. Siihen suhtauduttiin ristiriitaisin ajatuksin johtuen lähinnä sen vaativuudesta. RAY-rahoituksen rinnalla esim. toiminnan hankintaan perustuva rahoitus on mutkikasta ja epävarmempaa, vaikka hankintaa ei kilpailutettaisikaan. Järjestöille helpoin ja turvallisin rahoitustapa näyttää olevan ns. könttärahoitus esim. RAY-rahalla.

Sopimusyhteistyön todettiin soveltuvan hyvin ehkäisevän työn resursointiin, mutta vaativan vahvaa seurantaa ja arviointia laadun, taloudellisuuden ja tuloksellisuuden varmistamiseksi. Rahoituksessa voisi olla kannustavuutta, joka vahvistaisi pyrkimystä toiminnan parantamiseen. Rahoituksen vastikkeellisuus ja tilivelvollisuus nähtiin hyväksi asiaksi.

Hankkeessa alkoi vahvistua näkemys, että ehkäisevän toiminnan hankintaa ja tuottamista on tarkoituksenmukaisempaa toteuttaa kehittämistavoitteisen kumppanuuden pohjalta kuin palvelutuotokehtaisena vaihdantana. Kilpailuttamiseen perustuva hankinta ei sovellu ehkäisevän työn hankintaan kuin joiltain osin johtuen toiminnan luonteesta. Ehkäisevässä toiminnassa ei useinkaan ole kyse määriteltävistä palvelutuotteista, joita voidaan tilata, tuottaa ja seurata kaupallisen vaihdannan ehdoin ja sopimuksin.

Alueellisten toimintakonseptien yhteydessä kävi ilmeiseksi, että ehkäisevän toiminnan järjestäminen ainakin alueellisena kokonaisuutena voi muodostua varsin eri resurssilähteistä kootusta yhdistelmästä

- kaupungin omaa työtä eri palveluissa
- järjestöjen RAY-rahoitus eri muodoissaan
- hankintaan ja sopimukseen perustuva rahoitus, jossa kaupunki tai esim. sairaanhoitopiiri tilaajana
- kaupungin avustus tietyillä kriteereillä kohdennettuna ja osa siitä ehkä ilmankin kriteerejä
- asiakasohjaukseen kytkeytyvä rahallinen tuki ja kannustin käyttäjälle eli eräänlainen palveluseteli, joka käytettäessä tulisi rahoitukseksi tuottajalle
- muu rahoitus kuten hankerahoitus, sponsoriraha, keräykset.

ESKO-hankkeen kokemusten pohjalta vaikuttaa siltä, että ehkäisevän toiminnan resursointiin tarvitaan monipuolista rahoitusta. Siten voidaan turvata esim. pienimuotoisenkin ehkäisevä toiminta, jota pienet tai erikoistuneet järjestöt toteuttavat. Rahoitusmallit eivät saisi johtaa pienten, mutta omassa erityisessä kohdassaan tärkeiden yhdistysten toimintaedellytysten heikentymiseen.

Toisaalta olennaisinta on saada aikaan alueellisesti ja määrällisesti riittävän laajaa ja sisällöllisesti tarvittavan monipuolista ehkäisevää toimintaa. Tämän vuoksi on saatava syntyä isompia ehkäisevän toiminnan kokonaisuuksia. Rahoitusmallien tulisi kannustaa resurssiensa puolesta järjestöjen edelleen kehittymistä alan vahvoina toimijoina ja kumppaneina.

4.3. Lapsiperhejärjestöt ehkäisevän työn järjestö-kuntayhteistyön sopimuksellisuutta kehittämässä

Leena Huhanantti

”Ehkäisevästä työstä ei ole aiemmin puhuttu niin kuin nyt puhutaan. Voimaperheen myötä keskustelu ehkäisevän toiminnan toteuttamisesta on vahvistunut sekä kaupungin suuntaan että järjestöjen kesken.”

Syksyllä 2007 Oulun sosiaali- ja terveystoimi kutsui koolle laajan joukon järjestöjen ja kaupungin toimijoita avoimeen työkokoukseen suunnittelemaan isoa yhteiskehittämishanketta. Monialaisessa suunnittelutyöryhmässä ESKO:n yhdeksi tavoitteeksi asetettiin toimivan palvelukumppanuusrakenteen luominen järjestöjen ja kaupungin välille sekä ehkäisevän työn menetelmien kehittäminen^[1] erityisesti kuntiin, jotka toteuttavat tilaaja-tuottajamallia. Kehittämishankkeen kautta haluttiin jäsentää järjestöjen roolia tilaaja-tuottajamallissa ja varsinkin järjestöjen roolia muussa kuin palvelutuotantona hankittavassa ennaltaehkäisevässä toiminnassa. Järjestöjen ja kuntien toimijoiden välisellä dialogilla haluttiin selkeyttää ehkäisevien toimintojen määrittelyä ja toteuttamisen ehtoja.

Mannerheimin Lastensuojeluliiton (MLL) Pohjois-Pohjanmaan piiri valikoitui lapsiin ja perheisiin kohdentuvan Voimaperhe-osahankkeen hallinnoivaksi tahoksi. Hankkeen alkuvaiheessa huomattiin, että kunnat ja järjestöt tekevät merkityksellistä työtä lapsiperheiden hyvinvoinnin edistämässä, mutta toiminnot ovat hajanaisia, eivätkä toimijat tunne riittävän hyvin toisiaan. Palvelusopimukset olivat selkeitä, mutta järjestölähtöinen ehkäisevän työn kokonaisuus näyttäytyi määrittelemättömänä kokonaisuutena, josta ei tunnutta saavan otetta. Tilaaja-tuottaja mallissa matalankynnyksen järjes-

tölähtöisten toimintojen paikkaa ei ole yhteisesti sovittu tai määriteltä. Kuntalaissa (Kuntalaki 1995.2 §) todetaan, että tilaaja-tuottaja mallissa kunnan tehtävänä on huolehtia palvelujen järjestämisestä sekä monialaisesti tuotettujen lapsiperheiden palvelu- ja toimintakokonaisuuden yhteensovittamisesta. Lasten ja perheiden näkökulmasta ei ole olennaista tuottajataho, vaan toimiva ja turvallinen arki.

Ehkäisevän toiminnan kehittämiskokemuksia Voimaperhe-hankkeessa

Voimaperheen toiminta on koonnut Ouluun lasten ja perheiden parissa toimivista järjestöistä, tilaaja- ja tuottajapuolen edustajista sekä alueen oppilaitosten edustajista koostuvan sitoutuneen kehittäjäverkoston – Voimaperhe-klusterin. Voimaperheen kehittämistyön aikana on noussut esille kysymyksiä kunnan järjestämisvastuulla olevien peruspalveluiden sekä järjestöjen toteuttamien ennaltaehkäisevien matalan kynnyksen toimintojen yhteensovittamisesta. Klusterin yhteisissä keskusteluissa on selkeytetty toimijoiden vastuita ja velvollisuuksia sekä toimintojen rajapintoja.

Voimaperhe-hankkeen toisesta toimintavuodesta lähtien kehittämisen painopiste kohdentui Ehkäisevän työn alueellisen konseptin kehittämiseen Meri-Toppilassa, jossa lähdettiin konkretisoimaan ja syventämään järjestöjen keskinäistä sekä järjestöjen ja kaupungin välistä yhteistyötä lapsiperheiden hyvinvointia vahvistavassa ja edistävässä toiminnassa. Voimaperhe-hankkeen vastuulla on ollut konseptin kehittämistyön etenemisen ja toteuttamisen koordinointi sekä konsultatiivinen tukeminen. Toimijoiden kehittämistyön yhteisesti jaettu tavoite on löytynyt alueen perheiden yksilöllisiä ja yhteisöllisiä tarpeita tunnistaen ja kuunnellen. Perhelähtöiselle toimintakulttuurille perustuvan yhteisen tekemisen kautta on vahvistettu lapsiperheiden voimavaroja ja osallistumis- sekä toimintamahdollisuuksia tuomalla järjestölähtöistä matalankynnyk-

^[1] Voimaperhe/ESKO-hankehakemus RAY:lle 2008

sen toimintaa lähelle lasta ja perhettä.^[2] Myös ajankohtaisista strategisista asiakirjoista löytyvät linjaukset ja visiot edellä mainitun kaltaisen tarvelähtöisen ja monitoimijaisen yhteistyön kehittämiseksi.^[3] Alueellista monitoimijaista yhteistyötä ja toimijalähtöistä kehittämistyötä koordinoi alueellinen ohjausryhmä.^[4] Ehkäisevän työn alueellisen konseptin soveltamisessa on edetty seuraavien tavoitteiden mukaisesti:

- Alueen lapsilla ja heidän perheillään on helposti löydettävää hyvinvointia edistävää järjestölähtöistä toimintaa asuinalueellaan.
- Alueella on toimivat ehkäisevän työn rakenteet lasten ja perheiden hyvinvointia edistävässä toiminnassa.

Ehkäisevän työn alueellisen konseptin kehittämistyössä Meri-Toppilan pilottialueella järjestöjen- ja peruspalvelujen toimijat ovat yhdessä tutkineet ja kehittäneet toimintamallia, jossa järjestölähtöinen toiminta kytkeytyy osaksi alueen lapsiperheiden hyvinvointia edistävää palvelu- ja toimintakokonaisuutta. Ehkäisevän työn alueellisen konseptin kehittämisessä on edetty neljän kehittämisaskelman kautta. Alueella on vahvistettu ja kehitetty kunnan ja järjestöjen lapsiperhetoimijoiden yhteisiä toimintatapoja ja työvälineitä, kehitetty järjestölähtöistä matalan kynnyksen toimintaa sekä järjestötoimintaan

ohjaamisen ja ohjautumisen mallia. Lisäksi on vahvistettu alueen lasten ja perheiden omaehtoisen toiminnan mahdollisuuksia.

Yhteiset toimintakäytänteet ja työvälineet luovat pohjaa järjestöjen ja kunnan toimijoiden yhteistyörakenteen muodostumiselle. Alueellista hyvinvointisuunnittelua on kehitetty alueellisen ohjausryhmän yhteistyönä, lapset ja perheet sekä alueen työntekijät ovat osallistuneet hyvinvoinnin tarpeiden määrittämiseen, alueen lapsiperhetoiminnot on koottu toimintakalenteriin, joka samalla toimii järjestötoimintaan ohjaamisen ja alueen toimijoiden verkostoitumisen välineenä. Alueen järjestö- ja kuntatoimijoiden yhteisten toimintamenetelmien ja -mallien sekä työvälineiden^[5] kehittämisen ja käyttöönoton kautta kehittämistyössä on vahvistunut yhteistyön juurtuminen osaksi alueen toimijoiden perustoimintaa ja järjestötoimintaan ohjaaminen ja ohjautuminen ovat tehostuneet.

Kun Oulun kaupungin sosiaali- ja terveyslautakunta suuntasi pilottialueella toimiville järjestöille ehkäisevän työn määrärahaa^[6], päästiin Voimaperheen kehittämisspilotissa pohdintaan myös järjestölähtöisen ehkäisevän toiminnan resurssin edellytyksiä tilaaja-tuottajamallissa. Määrärahapäätös vahvisti Voimaperheen kehittämistyön suuntaa ja ajankohtaisuutta sekä yhteistyön juurtumista hanketyöstä perustoiminnaksi. Kaupungin valtuuston ja lautakunnan päätökset viestivät järjestöille kaupungin strategisesta tahtotilasta ja pyrkimyksistä kohdentaa pitkäjänteisesti resursseja järjestölähtöiseen hyvinvointia edistävään matalan kynnyksen toimintaan. Ehkäisevän työn resurssi kohdentui monitoimijaisen yhteistyörakenteen koordinointiin sekä järjestöjen ja kunnan peruspalvelujen perustoimintaan integroituvan järjestölähtöisen ma-

[2] Oulun seudun lapsi- ja nuorisopoliittinen ohjelma vuoteen 2015

[3] Kaupunkistrategia, Palvelujen järjestämishjelma 2013; Yhdistymishallitus 16.5.2012, 36; Lasten ja nuorten politiikkaohjelma Oulun seudulla 2025. Oulun kaupunki, KV:22.11.2010 Raha-automaattiyhdistyksen strategia 2012-2015.

[4] Ohjausryhmän kokoonpano: Oulun kaupungin peruspalvelujen edustus: perusopetus (rehtori pj.) avoterveydenhuolto, perheiden tukipalvelut, kuntalaisvaikutaminen ja yhteisötoiminta, varhaiskasvatus järjestöjen edustus: MLL:n Pohjois-Pohjanmaan piiri ry, Auta Lasta ry. sekä muut pikkuklusterissa toimivat (Nuorten Ystävät ry., Pelastakaa Lapset ry., Kulttuurivoimalla ry.)

[5] Järjestötoiminnan tilaus- ja tuotekortit, "Työntekijä järjestötoimintaan ohjaajana" -kortti, ihmiset.fi

[6] Sosiaali- ja terveyslautakunnan päätös ehkäisevän määrärahan suuntaamisesta järjestötoimijoille.

talán kynnyksen toiminnan tarpeenmukaiseen toteuttamiseen Meri-Toppilan alueella.

Järjestöille alueellisesti kohdennettu ehkäisevän työn resursointimallikokeilu ja määrärahan käyttöönotto käynnisti tilaajan ja järjestötoimijoiden välisen alueellisen suunnittelu-, sekä sopimisprosessin kehittämisen. Järjestöjä uudenlainen määräraha edellytti kuvaamaan ja tuotteistamaan jo olemassa olevat sekä uudet, kehitteillä olevat hyvinvointia edistävät toiminnat ja toimintamallit resursoitavissa oleviksi toiminnoiksi. Olennaista oli huomioida mm. järjestölähtöisen toiminnan erityispiirteet ja toimintaperiaatteet sekä kunnan lakisääteiset palveluiden järjestämisen velvoitteet. Yhteisten neuvottelujen ja sopimisen tueksi kehitettiin Voimaperhe-hankkeessa työvälineitä ja työtapoja järjestölähtöisen toiminnan suunnitteluun, rahoituksen hakemiseen sekä seurannan ja arvioinnin tueksi.^[7] Järjestökumppaneiden ja tilaajan kanssa sovittiin yhteisesti, että MLL:n Pohjois-Pohjanmaan piiri ottaa vastuun ehkäisevän työn määrärahan hallinnoinnista sekä järjestöyhteistyön alueellisesta koordinoinnista määrärahan osalta yhdessä järjestöjen edustajista koostuvan Pikku-klusteri työryhmän toimijoiden kanssa.

Ehkäisevän työn alueellisessa konseptissa on vastattu lasten ja perheiden hyvinvoinnin tarpeisiin käynnistämällä matalan kynnyksen toimintaa lähelle lasten ja perheiden kotia sekä integroimalla järjestölähtöistä toimintaa peruspalveluihin esimerkiksi koulun yhteyteen. Alueelle suunnatusta matalan kynnyksen toiminnasta osa on ollut olemassa olevaa järjestöjen perustoimintaa. Lisäksi ehkäisevän työn rahoitus mahdollisti uusien järjestöjen toteuttamien toimintojen tai toimintamallien tarpeenmukaisen kehittämisen ja käynnistämisen.^[8]

Käynnistynyt toiminta on monipuolistanut lapsiperheiden yhdessä toimimisen ja omaehtoisen toimimisen mahdollisuuksia sekä sosiaalista verkostoitumista alueella. Esimerkiksi MLL:n Pohjois-Pohjanmaan piirin PerhePesä-toiminta on osoittautunut alueen lapsiperheille merkitykselliseksi kohtaamispaikaksi. Jo ensimmäisenä toimintavuonna siellä oli n. 2500 käyntiä. PerhePesä on tarjonnut perheiden omaehtoisen toiminnan mahdollisuuksien tukemisen lisäksi perheille monipuolista vanhemmuutta tukevaa sisältöä sekä eri toimijatahoille uudenlaisia yhteistyömahdollisuuksia ja työparitoimintaa.

Ehkäisevän järjestölähtöisen toiminnan toteuttaminen ja suunnittelu alueellisesti lasten ja perheiden tarpeisiin vastaten, Voimaperheen ehkäisevän työn alueellisen konseptin kautta, on ollut mielenkiintoinen ja moniulotteinen avaus järjestöjen välisen yhteistyön sekä järjestö-kuntayhteistyön toteuttamiseen. Tätä artikkelia kirjoitettaessa ei vielä voida arvioida kehitettyjen toimintojen pitkän tähtäimen vaikutuksia alueen lasten ja perheiden hyvinvointiin, mutta alueella toteuttava toiminta on koonnut runsaan joukon alueen lapsiperheitä toimimaan yhdessä.^[9] Sen sijaan määrällisesti ja kustannuksia tarkastelemalla voidaan todeta, että Meri-Toppilan pilotissa alueen lasten ja perheiden mahdollisuudet osallistua järjestölähtöiseen ja omaehtoiseen toimintaan ovat monipuolistuneet. Järjestötoimintaa on toteutettu alueella suunnitellusti ja alueen perheiden tarpeista käsin. Järjestöjen ja kaupungin toteuttaman ehkäisevän toiminnan rajapintoja on arvioitu ja tunnistettu päällekkäisiä toimintoja. Alueen järjestö- ja peruspalvelutoimijat ovat muodostaneet uudenlaisen yhteistyö- ja neuvotteluryhmän, joka suunnittelee ja toteuttaa yhteistyössä alueellista hyvinvointia.

Kehittämiskokemusten pohjalta on käyty keskusteluja järjestöjen ja kaupungin toimijoiden kesken mallin käyttöön oton laajentamisesta. Meri-Toppilan pilotialueen lisäksi konseptia on sovellettu hankeaikana Oulussa myös muilla alueilla

^[7] tuotekortit, seuranta- ja arviointilomakkeet, yhteistyöpalaverit toimintojen kohdentumisen arvioimiseksi ja rahoituksen kohdentamiseksi

^[8] PerhePesä, Koppari-toiminta, MLL:n Pohjois-Pohjanmaan piiri ry; kerhotoimintaa, Auta Lasta ry, Kulttuurivoimala; Vanhempien ryhmät, Vanhempien Akatemia, Nuorten Ystävät ry; tukihenkilö- ja tukiperheteroimintaa, PeLa ry.

^[9] MLL:n Pohjois-Pohjanmaan piirin toimintakertomus 2012

mm. Kaakkurin suuralueella hyvinvointineuvolan kehittämis-työssä sekä rakennettu konsultatiivista tukea ja työvälineitä, joiden avulla kehitettyjä hyviä käytäntöjä voidaan ottaa käyttöön siellä, missä halutaan vahvistaa järjestöjen välistä ja järjestö-kaupunkiyhteistyötä ehkäisevän työn kehittämisessä.

Pohdintaa

ESKO-hankekokonaisuus on tarjonnut mahdollisuuden olla mukana syventämässä järjestö-kuntayhteistyötä. Voimaperheen klusterityöskentely on tarjonnut areenan sitoutuneen, innostuneen ja tavoitteellisen yhteistyön toteuttamiseen ja yhteisen kehittämistyön eteenpäin viemiseen. Voimaperhehankkeen työskentelyssä olen saanut olla näköalapaikalta seuraamassa ajanhermolla olevan ehkäisevän työn monitoimijaisen kumppanuuden kehittämistä ja osallistumassa aktiivisesti aivan uudenlaisen järjestöjen välisen ja järjestö-kuntayhteistyön rakentamiseen.

Järjestölähtöinen ehkäisevä työ on tullut näkyvämmäksi, järjestöjen välinen yhteistyö sekä järjestöjen ja Oulun kaupungin välinen yhteistyö on kehittynyt ja syventynyt. Järjestöjen tarjoamien toimintamahdollisuuksien näkyvyys sekä järjestötoimintoihin ohjaaminen ja ohjautuminen ovat vahvistuneet Voimaperhe-hankkeessa kehitettyjen alueellisten työvälineiden ja -toimintatapojen kautta. Ehkäisevän toiminnan tilaamisessa ja tuottamisessa on Voimaperheen Ehkäisevän työn alueellisen konseptin kehittämistyön myötä otettu uudenlaisia askelmia. Aiemmasta kahdenvälisestä kaupungin tilaajan/tuottajan ja järjestön välisestä resursseista sopimisesta on siirrytty kehittämiskokeilussa alueellisiin tarpeisiin vastaavaan yhteissopimiseen, jossa toiminnan tuottajina ja sopijaosapuolina ovat järjestöt, yhdistykset ja kaupungin toimijat yhdessä. Tämä on edellyttänyt jatkuvaa vuoropuhelua, vahvaa luottamusta ja avoimuutta toimijoiden kesken.

Hanketta käynnistettäessä pohdittiin ehkäisevän järjestölähtöisen toiminnan paikkaa tilaaja-tuottajamallissa sekä haettiin uusia tapoja tehdä yhteistyötä laajenevan Oulun isossa organisaatiossa. Uudet yhteistyön tavat ovat syventyneet ja vahvistuneet. Kaupunki on tullut tietoisemmaksi järjestöyhteistyön kautta lasten ja perheiden tarpeista sekä järjestöjen merkityksellisyydestä toimia kaupungin rinnalla perheiden hyvinvoinnin edistämiseksi ja perheiden osallisuuden vahvistamisessa.

Alueellinen kehittämistyö on konkretisoitunut järjestötoimijoiden paikkaa hyvinvointityössä ja lapsiperheiden palvelukokonaisuudessa sekä tehnyt näkyväksi yhteistyön paikkoja. Työskentelyllä on hyvät edellytykset jatkua sekä hyödyntää ja kehittää edelleen Ehkäisevän työn alueellisessa konseptissa nyt kehittyneitä sopimuksellisuuteen liittyviä kokemuksia.

Hankkeen suunnitteluvaiheessa esitettiin seuraava toive: ”Pitäisi mennä lähelle oululaista ihmistä.” Alueelliseen yhteistyön tuomien kokemusten myötä voin todeta, että on päästy lasten ja perheiden lähelle – toimittu osana lapsiperheiden arkea. Tämä on edellyttänyt yhteistyötä kumppaneiden välillä, monipuolista osaamista ja kokemusta sekä asiantuntijuutta. Näin yhteinen ääni ja ymmärrys ovat vahvistuneet, joka on lisännyt järjestöjen yhteistä vaikuttavuutta.

MLL:n Pohjois-Pohjanmaan piirillä on ollut mahdollisuus rekrytoida hankkeelle asiantuntevat, innostuneet, uuden tekemiseen ja kokeilemiseen sekä kehittämiseen motivoituneet työntekijät. Tämä on mahdollistanut Voimaperhe-hankkeen näkyvyyden ja olemme päässeet vaikuttamaan osallistumalla eri työryhmiin ja verkostoihin sekä kehittämään uusia kuntalaisten osallisuuden ja vaikuttamisen toimintatapoja. Kiitän lämpimästi Oulun kaupungin toimijoita sekä Voimaperhehankkeen verkoston jäseniä hyvästä yhteistyöstä.

Kehittämistyössä syntyneitä arvokasta monen tasoista kumppanuutta on hoidettava huolella. Tämä on meidän jokaisen yhteinen tehtävä.

4.4. Järjestöjen kanssa tehtävä yhteistyö kaupungin näkökulmasta

Arto Lamberg

Oulun kaupungin kirjattuna tavoitteena on tulevaisuudessa vahvistaa palveluiden monituottaja-mallia. Kunnan oman laadukkaan ja kattavan palvelutarjonnan ohelle ja rinnalle tuodaan yksityisten yritysten ja järjestöjen tuottamia palveluita. Järjestöjen osuus erityisesti sosiaalihuoltolain alaisessa toiminnassa ja palveluiden tuottamisessa on merkittävä.

Hyvää yhteistyötä palveluiden tuottamisessa on tehty Oulun kaupungin ja järjestötoimijoiden kesken jo pitkän aikaa. Hyvänä esimerkkinä yhteistyöstä on ehkäisevän työn alueellinen konsepti, Meri-Toppilan alueelle kehitetty matalan kynnyksen toiminta. Yhteistyö lähti liikkeelle Voimaperhe-hankkeen kautta, jonka myötä vahvistui näkemys pitkäkestoisemman ja koordinoitumman toiminnan tarpeesta. Alueen toimijat ovat tehneet yhteisen suunnitelman toiminnan kehittämisestä ja järjestöt saavat käyttää toimintaansa päiväkotien ja koulujen tiloja. Alueella on järjestetty monenlaista vertaistointia, vapaaehtois- ja tukihenkilötoimintaa sekä aktivoitu alueen asukkaita oma-aloitteiseen toimintaan.

Meri-Toppilan mallin aikana on yhteistyössä pyritty kehittämään erilaisia rahoitusmalleja, joilla luodaan selkeä ja yksinkertainen toimintamalli. Rahoitusjärjestelmän tulee olla järjestöjen näkökulmasta turvallisuutta lisäävä, tällä turvallisuudella tarkoitetaan toiminnan pitkäjänteisyyden etsimistä ja mahdollistamista. Selkeät pitkän aikavälin linjaukset palveluiden järjestämisestä ja hankinnoista kaupungin toimesta auttavat myös järjestöjä tekemään omaan toimintaan investointeja tulevaisuudessa. Rahoitusmallin tulee olla myös kaupungin näkökulmasta sellainen, jolla varmistetaan kuntalaisten tasa-vertaisuus palveluiden parissa ja toiminnallisten tavoitteiden toteutuminen.

Oulun kaupungille on tärkeää, että palvelujärjestelmään kyetään luomaan matalan kynnyksen palveluita, joita kaupunki itse ei pysty resursoinnin tai oman osaamisensa vuoksi järjestämään. Järjestöjen ydinosaaminen ja vahvuus liittyy juuri kevyiden palveluiden tuottamiseen esimerkiksi hyvän verkostoitumisen tai vapaaehtoistyön avulla. Kaupungin ja järjestöjen yhteistyöllä pyritään rakentamaan saumaton palveluketju, jossa kukaan palveluiden tarvitsija ei putoa palveluiden piiristä.

Oulun kaupungin palvelujen järjestämisessä korostuu tulevaisuudessa yhä enemmän ennaltaehkäisevän työn merkitys. Resursseja ja palvelujen kehittämistä pyritään suuntaamaan ennaltaehkäisevään työhön. Uuden Oulun väestö on Euroopan nuorinta ja tämä tuo mukanaan erityisen painopisteen ja haasteen ennaltaehkäisevälle työlle.



5. MONITOIMIJAISEN YHTEISTYÖN EDELLYTYKSET JA MAHDOLLISUUDET ESKON KEHITTÄMISTYÖN KOKEMUKSISTA KÄSIN

5.1. Askelluksia monitoimijaisen kehittämistyön polulla

Katja Häkkinen ja Marjo Tourula

ESKO-hankekokonaisuutta voidaan kuvata hankesuunnitelman mukaisesti monitoimijaiseksi. Kehittämistyössä oli mukana järjestöedustajien lisäksi kaupungin hyvinvointipalvelujen tilaaja- ja tuottajapuolen edustajia, seurakuntien ja oppilaitosten edustajia sekä muita ehkäisevää työtä tekeviä tahoja. Yhteiskehittäminen edellytti yhteistyöhön osallistuvilta hyvää verkostotyön osaamista ja tuntemusta sekä aitoa halua työskennellä yhdessä sovittujen päämäärien eteen. ESKO oli ainutlaatuinen hankekokonaisuus rakenteeltaan ja yhteistyöverkoston laajuudeltaan. Sen aikana saatiin arvokasta kokemusta uudesta tavasta tehdä verkostoyhteistyötä sekä opittiin paljon järjestöjen ja kunnan yhteiskehittämisestä laajassa verkostohankkeessa.

Kehittämistyön aikana saadut kokemukset monitoimijaisesta yhteiskehittämisestä tiivistettiin yhteistyöverkoston jäsenten keskustelun pohjalta kehittämistyötä eteenpäin vieviksi askelmiksi:

1. Löydä yhteiset tavoitteet

Ennaltaehkäisevä työ yhdistää luontevasti järjestöt, kunnat ja seurakunnat yhteisesti mietittyjen, realististen tavoitteiden äärelle. Toimijoiden välinen tahtotila, sitoutuminen ja luottamus vievät tavoitteisen suunnittelun myös toiminnan tasolle. Mielekkään toiminnan toteutumisella lähiyhteisössä on merkitystä kuntalaisten näkökulmasta – ei niinkään sillä, kuka toi-

minnan tuottaa. Tämä asetelma haastaa perinteistä organisaatiolähtöistä ajattelutapaa.

Arjen yhteistyö on merkityksellistä, mutta se ei yksistään riitä, vaan tarvitaan myös strategiatason päätöksentekoa. On olennaisen tärkeää saada päätöksentekijät sitoutumaan yhteisiin päämääriin heti alusta lähtien. Monitoimijainen yhteistyö sekä rakenne- että asiakastasolla edellyttää vahvaa taustatukea niin järjestöjen kuin kunnankin johdolta.

2. Varaa aikaa yhteistyölle

Kumppanuuden muodostuminen järjestöjen ja kunnan välille vaatii aikaa ja pitkäjänteisyyttä. Yhteistyön syveneminen ja toimintakulttuurin kehittyminen ovat pitkiä yhteisen tekemisen prosesseja. Järjestö-kuntayhteistyön onnistuminen edellyttää aitoa tutustumista ja toisten toiminnan ja toimintaperiaatteiden tuntemista. On tärkeää huomioida organisaatioiden erityispiirteet. Tähän työskentelyyn kannattaa varata aikaa.

Järjestöjen Kaste-ohjelmaan nivoutuvista hankkeista, joihin myös ESKO lukeutuu, tehdyssä arvioinnissa todettiin, että hankkeiden tuotokset ja tulokset näkyvät usein vasta pitkällä aikavälillä esimerkiksi oman kohderyhmän hyvinvoinnin tilan vahvistumisessa. Lyhyemmällä aikavälillä pystytään toteamaan edistystä esimerkiksi eri sektoreiden välisen yhteistyön vahvistumisessa, yhteistyön paikkojen tunnistamisessa sekä järjestöjen asiantuntemuksen ja toiminnan arvostamisessa. Hankkeissa saadut kokemukset myös osoittavat, että hankkeet ovat lisänneet asiakaslähtöisyyden, osallisuuden ja ennaltaehkäisevän työn ajattelumallien mukaan ottamista osaksi omaa työskentelyotetta. Tämä vaatii yhteistä kohtaamista ja yhdessä tekemistä. (Terävä yms. 2011.)

3. Moniäänisyys on rikkautta – sitä kannattaa kuunnella

Ehkäisevälle työlle on tyypillistä moniäänisyys ja on tärkeää, että kaikki äänet tulevat kuulluksi. Heikot signaalit tavoitetaan vain pysähtymällä kuuntelemaan. Säännölliset yhteiset tavoit-

teelliset kokoontumiset ja erilaiset kohtaamisen areenat mahdollistavat yhteisen keskustelun ja siirtymisen moniäänisyydestä yhteisiin näkemyksiin.

Yhteisten kehittämiskohteiden löytyminen edellyttää myös kohderyhmien kuulemista. Erilaisten kartoitusten ja kuulemistilaisuuksien lisäksi olisi tärkeää saada kuntalaiset mukaan toimintamallien suunnitteluun ja yhteiseen työskentelyyn jo aivan alusta lähtien. Aidosti kohderyhmän tarpeista syntyneillä toimintamalleilla on paremmat edellytykset jäädä pysyviksi käytännöiksi.

4. Ole rohkea

Monitoimijainen yhteistyö vaatii laaja-alaisuutta, avoimuutta, avarakatseisuutta ja rohkeutta tulla pois omalta mukavuusalueelta. Se ei ole helppoa. Mutta verkostoja kutomalla, voimavaroja sekä jokaisen verkoston jäsenen asiantuntijuutta ja osaamista yhdistämällä tavoittaa parhaiten vaikuttavan, kuntalaisten hyvinvointia edistävän toimintamallin. Jokaisen panosta tarvitaan.

5. Tiedota avoimesti

Aktiivinen, avoin ja oikea-aikainen viestintä ja vuoropuhelu ovat toimivan järjestö-kuntayhteistyön edellytys. Yhteistyön tekeminen erilaisten toimijoiden ja organisaatioiden kesken on herkkää ja se edellyttää luottamusta. Yhteistyö voi helposti vahingoittua, jos avoin viestintä ei toteudu. Vastuu viestinnästä on oltava selkeä ja yhteisesti sovittu. Tärkeää on myös varata erillistä resurssia viestinnän toteuttamiseen.

6. Varmista resurssit

Järjestö-kuntayhteistyö vaatii tiloja, henkilöstöä ja rahaa. Kuntalaisten hyvinvointia edistävää toimintaa ei voi toteuttaa ilman resursseja, mutta ennaltaehkäisevä työ maksaa itsensä nopeasti takaisin. Luovuutta ja innovatiivisia yhteistyömahdollisuuksia hyödyntämällä voit löytää ja yhdistää resursseja.

7. Luo joustavia yhteistyörakenteita

Tänään tarvitaan joustavia yhteistyörakenteita, jotka reagoivat ympäristön jatkuviin nopeisiin muutoksiin. Rakenteiden täytyy mahdollistaa ennakointi. Siltasen ja Kolehmaisen (2011, 34) mukaan liian vahvat ja staattiset rakenteet voivat muodostua toiminnan esteeksi ja hidastaa innovaatioiden syntymistä, jolloin ne eivät myöskään pysty reagoimaan toimintaympäristössä tapahtuviin muutoksiin. Rakenteita kuitenkin tarvitaan ja haastavinta on löytää tasapaino jäykkien rakenteiden sekä liian väljän ja organisoimattoman toimintatavan välille.

Toimiva yhteistyörakenne edellyttää sopimuksellisuutta ja yhteisesti sovittuja pelisääntöjä sekä toimintatapoja, joita kaikki kunnioittavat ja joihin kaikki sitoutuvat.

Lähteet

Siltanen, Kirsi & Kolehmaisen, Jari (2011) Intoa innovaatiotyöhön! Kirja analyttisen verkostotyön tueksi. Koheesio- ja kilpailukyohjelman verkostojulkaisu 11/2011. Tampereen yliopisto.

Terävä, Eeva & Lähtenmäki-Smith, Kaisa & Eronen, Antti (2011) Kaste-järjestöhankeiden arviointi. RAY:n rahoittamat hankkeet kansallisen sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämissuunnitelman toteuttajina. Avustustoiminnan raportteja 27. Kuopio: Suomen Graafiset Palvelut Oy.

5.2. Yhteiskehittäminen ESKO-hankkeessa

Paavo Viirkorpi

ESKO-hanke perustettiin seudun sosiaali- ja terveystieteiden ja kaupungin yhteiskehittämisen välineeksi. Yhteiskehittäminen tarkoittaa, että yli rajapintojen ulottuvien toimintakokonaisuuksien vastuutahot yrittävät yhteistyössä parantaa toimintaansa yhdessä sovittujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Yhteiskehittäminen kohdistuu keskinäisillä rajapinnoilla toteutettavaan toimintaan. Nämä voivat olla esim. toimintoja, asiakkuuksia ja palveluprosesseja.

ESKO-hankekokonaisuus muodostui neljästä osahankkeesta, joista yksi oli koordinaatiohanke. Yhteiskehittämiselle luotiin rakenne edistämään eri osallistajien sitoutumista, yhteistyön syntymistä ja resurssien kohdentamista yhteisiin kehittämiskohteisiin. Rakenne oli nelitasoinen:

- ESKO-päivät ja -työpajat järjestettiin neljästi vuodessa. Ne kokosivat laajempaa yhteistyöverkosta kehittämissuunnitelman käsittelyyn ja työstämiseen.
- Kehittämistyön pääarenoiksi perustettiin kolme ikäkausipohjaista ja osahankkeiden hallinnoimaa klusteria. Niihin kutsuttiin mukaan tarkoituksenmukaisia järjestöjä, kaupungin ja muita ehkäisevän työn toimijoita.
- Hankekokonaisuuden työntekijöistä muodostui projektitiimi, jonka tehtävänä oli koordinoita ja edistää yhteiskehittämistä osahankkeiden ja myös klustereiden kesken.
- Johtoryhmä asetettiin johtotason yhteysvälineeksi linjaamaan kehittämistä ja ratkomaan yhteistyössä kohdattuja pulmia. Johtoryhmässä olivat kumppanusten johtotason lisäksi myös osahankkeiden projektipäälliköt.

Kehittämiskohteet

Tärkeä askel yhteiskehittämisessä oli löytää kehittämiskohteet, jotka palvelevat riittävästi jokaista kumppanusta omien tärkeiden tavoitteiden toteuttamisessa. Tämä vaihe vei ESKO-hankkeessa suhteellisen paljon aikaa, koska kumppanukset samalla opettelivat tuntemaan toisiaan ja toistensa ajattelutapoja ja toimintaa rakentaen keskinäistä luottamusta tulevan yhteistoiminnan perustaksi. Tärkeää oli myös yhteisemmän käsityksen muodostaminen siitä, mikä kehitettävässä toiminnassa on tärkeää eli mihin kannattaa keskittyä.

ESKO-hankkeessa kehittämisen kohteiksi muodostuivat seuraavat asiat

- yhteisemmän tilannekuvan luominen kaupungin väestön hyvinvoinnista ja hyvinvoinnin riskien paikantaminen
- järjestöjen ehkäisevän toiminnan kehittäminen ja kohdentaminen vastaukseksi ko. hyvinvointi-riskeihin
- ehkäisevän toiminnan ja kaupungin hyvinvointipalvelukokonaisuuden suhteen selkeyttäminen ja ehkäisevän työn paikkojen tunnistaminen osana kaupungin palveluprosesseja ja asiakkuuksia
- järjestöjen toiminnan ja ehkäisevän työn jäsentäminen sekä tunnetuksi tekeminen
- järjestöjen tuottaman ehkäisevän toiminnan toteuttaminen valituille kohderyhmille järjestöjen yhteisvoimin ja yhteistyössä kaupungin kanssa osana kaupungin palvelutoimintaa ja yhteen sovitettuna palveluprosesseihin ja asiakkuuksiin

- ihmisten ohjaaminen ehkäisevän toiminnan käyttäjiksi osana asiakkuuksia ja todettuja asukkaiden riskitilanteita (erityisesti kaupungin hyvinvointipalveluissa tapahtuva ohjaus ja verkkopalvelu sen välineenä)
- ehkäisevän toiminnan resursoinnin ja hankinnan ratkaisut niin, että järjestöt voivat tuottaa tarkoituksenmukaista ehkäisevää toimintaa riittäväällä volyyymilla, alueellisesti ja ajallisesti hyvin kohdennettuna
- pysyvämpien yhteistyörakenteiden aikaansaaminen järjestöjen kesken sekä kaupungin ja järjestöjen välille edistämään tarvittavan ehkäisevän toiminnan toteuttamista.

Kehittämiskohtia oli siis useita ja monet niistä olivat hyvin haastavia ratkaistaviksi. Kehittämistyön osapuolet pitivät niitä kuitenkin hyvin tärkeinä, mikä loi otollisen ilmapiirin työlle.

Moninäkökulmaisuus ja moniäänisyys oli ESKO-hankkeen vahvuus ja haaste. Eri osapuolten näkökulma ja todellisuus suhteessa kehitettäviin asioihin oli hyvinkin erilainen. Klustereissa ja ESKO-päivillä rakennettiin yhteisempää kehittämistodellisuutta. Klustereissa sen syntymiseen vaikutti erityisesti kaksi asiaa: Oulun kaupungin palveluprosessikuvausten ottaminen pohjaksi työstämiselle ja tietyn kohdealueen valitseminen kehittämisalustaksi ehkäisevän toimintakokonaisuuden rakentamiselle. Näiden avulla rajautui hallittavampi ja konkreettisempi kohde osallisten yhteisille pohdinnoille ja suunnitelmille. ESKO-päivillä yhteisempää kehittämistodellisuutta lujitettiin käymällä läpi hankkeen kokonaisuutta ja kehittämiskohteita ja jäsentämällä kehittämistyön monitasoisuutta.

ESKO-hankkeessa oli eriäviä näkemyksiä siitä, millaiset kehittämistulokset ovat tärkeimpiä. Osa korosti konkreettisten asiakastulosten merkitystä eli toimintaa asukkaille heidän hyvinvointinsa tueksi. Tätä painottivat eniten järjestöissä ja kaupungilla asiakasrajapinnassa toimivat työntekijät. ESKOn

kehittämistyössä tämä näkyi huolena siitä, että tulokset ovat asukkaiden kannalta vähäiset.

Osa taas piti tärkeimpänä ratkaisumallien saamista perustaviin kysymyksiin kaupungin ja järjestöjen välisessä ja keskinäisessä yhteistyössä, ohjauksessa järjestöjen toteuttamaan toimintaan sekä ehkäisevän toiminnan hankinnassa ja resursoinnissa. Tuloksena tuli olla pysyvämpiä ratkaisuja, joiden avulla voitaisiin toimia ESKO-hankkeen jälkeen. Tätä painottivat erityisesti johto ja asiantuntijat järjestöissä ja kaupungilla. Joillekin olisi ollut tärkeintä ehkäisevän työn aseman vahvistaminen politiikka- ja strategiatasolla.

Näkökulmaerot näkyivät hankkeessa siinä, miten kehittämistyötä yritettiin suunnata tavoitteiden saavuttamiseksi. Esim. kaupungin puolelta tähdennettiin moneen otteeseen, että kehitettävänä ovat isommat, rakenteelliset kokonaisuudet ja ratkaisut, eivät pienet kokeilut suppeiden asiakasryhmien kanssa. Järjestöjen puolella rakenteelliseen kehittämiseen suhtauduttiin kaksijakoisesti. Osa vierasti sitä ja toivoi hankkeen keskittyvän enemmän asiakastasoon. Osa piti tärkeimpänä työnä hankkeessa sitä, että rakennetason pulmia tehdään näkyväksi ja haetaan niihin yleisempiä ratkaisumalleja. Näin voidaan vaikuttaa järjestöjen tuleviin toimintaedellytyksiin ehkäisevässä työssä. Kaiken kaikkiaan ESKO-hankkeessa täytyi keskittyä myös sellaisiin asioihin, jotka eivät olleet oman kiinnostuksen ja tärkeysjärjestyksen mukaisia.

Rakenteellinen kehittäminen

Yhteiskehittämisen keskeisenä tavoitteena oli pystyä käsittelemään ja ratkomaan ehkäisevän toiminnan rakenteellisia haasteita. Näillä tarkoitettiin kysymyksiä, joiden ratkaisemisesta syntyy yleisiä ja pysyvämpiä edellytyksiä ehkäisevien toimintojen järjestämiselle kaupungin ja järjestöjen yhteistyönä. Mitä useampia tällaisia kysymyksiä on toimintojen kehittämisen

yhteydessä päästy tarkastelemaan, sitä paremmat mahdollisuudet on saada aikaan pysyvämpi ja yleistettävämpi ratkaisu ehkäisevän toiminnan toteuttamisen haasteisiin.

Rakennetason kehittämiskysymyksiä olivat järjestöjen ja kaupungin pysyvämmät yhteistyökäytännöt esim. ehkäisevän työn tarpeiden esille tuomisessa, toiminnan kohdentamisessa ja sisällön suunnittelussa. Samoin kehittämishaasteina kiinnostivat kaupungin käytännöt ja mahdollisesti kumppanuspohjaiset pelisäännöt hankkia ja rahoittaa tarkoituksenmukaista ehkäisevää toimintaa. Kaivattiin myös järjestöjen keskinäiseen yhteistyöhön uusia toimintamalleja tuottaa halutunlaista ehkäisevää toimintaa yhteistyössä toisten järjestöjen kanssa. Tässä yhteydessä kiinnosti tarvittavien alueellisten toimintakokonaisuuksien toteuttaminen järjestöjen yhteisvoimin ja yhteistyössä kaupungin kanssa sekä sen vaatimat ratkaisumallit.

ESKO-hankkeessa kehitettiin ja kokeiltiin käytössä useita ehkäiseviä toimintoja, joilla voidaan vaikuttaa kuntalaisten hyvinvointiin. Näistä toiminnoista on myös kiteytetty levityskelpoisia toimintamalleja. Sen sijaan rakennetason ratkaisujen hakemisessa oli enemmän vaikeuksia.

Syynä vaikeuksiin olivat osin hankkeen kehittämisen verkoston rakenteelliset puutteet. Rakennetason kehittämisen oli vierasta suurelle osalle kehittämistyön osallisista, koska tällaiset asiat eivät kuuluneet heidän vastuulleen ja toimenkuvaansa. Olisi tarvittu enemmän suunnittelu- ja valmisteluvoimaa sekä johdon paneutumista.

Johtoa olisi tarvittu enemmän mukaan ratkomaan asioita ja tuomaan johtamisen näkökulmasta keskeisiä asioita ratkaisujen pohjaksi. Johtamisen irrallisuus kehittämisestä ja vähäinen osallisuus ESKOn areenoilla antoi tilaa asiantuntijoille ja työntekijöille, mutta hankalissa asioissa olisi tarvittu vahvempaa johtamisen keinoin tehtyä linjaamista.

Politiikka- ja strategiataso jäi kehittämisessä etäiseksi. Tämän takia hankkeessa syntyi epävarmuutta perustavista

ratkaisuista. Käytössä ei ollut strategisia linjauksia, joihin olisi voitu tukeutua. Linjausta vaativiin kysymyksiin oli muutenkin vaikea saada kannanottoja. Keiden sana on kaupungin tai järjestön kanta? Kehittämistyöstä jäivät liian etäälle ne, jotka voivat tehdä riittävän suuria päätöksiä kehitettävissä asioissa. Toimittiin paljolti yksittäisten työntekijöiden ammatillisen harkintatilan puitteissa. Tämä on vaikuttanut siihen, millaisia ongelmia voitiin ratkoa.

Kehittämisen kohteena olevan kokonaisuuden moniulotteisuus ja ratkaistavien asioiden mutkikkuus vaikeutti kehittämistyötä. Osa katsoikin ESKO-hankkeen käyneen käsiksi käytettävissä oleviin voimavaroihin nähden liian isoihin asioihin. Olisi pitänyt rajautua siihen, mikä oli mukanaolevien kesken mahdollista ja jättää isot haasteet niille, joilla oli asioissa vastuu ja valtaa tehdä ratkaisuja. Pääosin kuitenkin pidettiin perusteltuna, että hankkeessa pureuduttiin myös hankaliin rakenteellisiin kysymyksiin.

Vaarana on, että ehkäisevän toiminnan hankinnan ja tuottamisen haasteita ratkovia kehitystuloksia syntyy hankkeessa melko vähän ja siten hankkeen vaikutukset jäävät kertaluonteisiksi. Nyt hankkeen loppuvaiheessa huomiota onkin kohdistettu enemmän pysyvämpien ratkaisumallien aikaansaamiseen rahoitukseen, tuottamiseen ja yhteistyörakenteisiin.

Klusterit

Hankerakenne tuki hyvin yhteiskehittämistä järjestöjen ja kaupungin toimijoiden kesken erityisesti alue- ja asiakkuustasoilla. Tässä oli keskeisessä roolissa klustereissa tehty työ. Klusterit olivat ESKO-hankkeen kehittämistyön ja yhteistyöverkoston perusta ja yhteiskehittämisen pääareena. Klusterit muodostettiin ikäryhmäjaon perusteella siten, että klusterikumppaneiksi tuli ko. ikävaiheen parissa työtä tekeviä järjestöjä, kaupungin

palvelu- ja hallintoyksiköitä ja muita ehkäisevää toimintaa toteuttavia tahoja.

Yhteiskehittäminen klustereissa onnistui hyvin ja kumppanukset olivat tyytyväisiä työskentelyyn ja tuloksiin. Yhteistyö järjestöjen ja kaupungin kesken pääsi alkuvaiheen hakemisen jälkeen hyvään vauhtiin. Klustereissa syntyi parhaimmillaan avoin, tasaveroinen kehittämisasetelma: ”meidän oma yhteinen juttu”. Ehkäisevän työn tarpeisiin kehitettiin yhteisiä toimintamalleja, joita myös pantiin toimeksi yhteistyönä. Keskittymisen alue- ja asiakasryhmäkohtaisiin ratkaisuihin edisti kehittämis-yhteistyötä, koska silloin löytyi kumppaneita yhdistävä kehys ja kohde.

Yhteiskehittäminen eteni eri klustereissa suunnilleen samalla lailla. Alkuun opittiin tuntemaan toiset ja näiden työ. Jaettiin havaintoja ja kokemuksia asukkaiden tilanteista ja ehkäisevän työn tarpeista. Luotiin yhteisempää tulkintaa alueen ja kohderyhmän tilanteesta ja työn priorisoinneista ja kehittämiskohdista. Vaihdettiin ideoita ja ajatuksia mahdollisuuksista, rakennettiin yhteistä visiota tavoitetilasta ja suunniteltiin ratkaisuja, joilla voitaisiin vastata kehittämistarpeisiin. Kehitettiin tarvittavia toimintoja kokeiltavaksi ja valittiin sopiva toteutusympäristö. Koottiin tarvittava toteuttajajoukko ja resurssit sekä sovittiin toiminnan käynnistämisestä. Toteutettiin toimintaa ja parannettiin sitä tarpeen ja mahdollisuuksien mukaan. Kerättiin kokemuksia ja tuotiin niitä esille pyrkien vaikuttamaan jatkon toimintaedellytyksiin.

Yhteiskehittämistä klustereissa edisti, kun klusteriin toiminnassa muodostui suotuisa yhdistelmä: sopiva osallistujajoukko + yhdistävät työsisällöt ja kehittämistarpeet + yhteinen kehittämistehtävä ja kaikkia hyödyttävät kehittämiskohdeet + hyvä toimintatapa jakaa ajatuksia ja työskennellä yhdessä. Hyvän etenemisen kannalta oli ratkaisevaa myös se, että löydettiin toimiva ja kaikkien hyväksyttävissä oleva tapa kuvata

ja jäsentää kehittämisen kohteena olevaa toimintatodellisuutta yhteisillä rajapinnoilla. Tämän myötä pystyttiin löytämään yhdistäviä kytköksiä toistensa tekemisiin ja paikantamaan uusia yhteistyön mahdollisuuksia. Jäsentäminen auttoi myös pääsemään toimintamallitasoiseen kehittämiseen eli ns. konseptikehittämiseen juuttumatta liian pieniin yksityiskohtiin.

Yhteiset kehittämiskohteet

Kehittämistyön kuluessa syntyi tarvetta työstää yhteisiä kehittämisteemoja yli osahanke- ja klusterirajojen. Yhteiskehittämisen rakenne ei palvellut tässä kohtaa riittävästi. Hankkeelle ei ollut rakennettu yhteistä sitovaa kehittämisohjelmaa, jossa kunkin tahon osuudet yhteisestä kehittämiskokonaisuudesta olisi selkeästi sovittu. Hankekumppanukset olivat saaneet rahoituksen omille hankesuunnitelmilleen, joiden yhteys yhteisiin tavoitteisiin ja kehittämiskohteisiin oli löyhä. Tällöin klusterirajojen ylittäminen yhteisten kehittämisasioiden työstämiseksi ja ratkomiseksi olisi tarvinnut vahvempaa tukea kehittämiskokoukselta. ESKO-päivät ja -työpajat eivät vastanneet riittävästi tähän tarpeeseen. Olisi tarvittu selkeä vastuita ja valtuuksia määrittävä rakenne hankkeen yhteisten kehittämisasioiden ratkomiselle.

Myöskään kehittämiskumppanusten johtotason kesken ei syntynyt riittävää vuorovaikutusta. Hankkeen yhteistyörakenteissa ei ollut riittäviä mahdollisuuksia osallistajojen johdon väliseen vuoropuheluun, keskeisten asioiden käsittelyyn ja ratkaisuihin sopimiseen.

Kehittämissyhteistyöhön osallistuvilla oli intressieroja. Miltä osin näiden intressierojen käsittely, yhteensovitus, ratkominen ja sopiminen oli mahdollista hankkeen kehittämisrakenteissa? Klustereissa kyllä näin tehtiin esim. toteutusyhteistyön kysymyksissä. Mutta oli tarvetta käsitellä myös perustavampia kysymyksiä, joista oltiin eri mieltä. Hankkeesta puuttui toimiva johtotason kumppanuusrakenne, jossa olisi ollut mah-

dollista ottaa puheeksi, käsitellä, sovitella intressieroja ja niiden aiheuttamia pulmia ja linjata kehittämistyötä sen perusteella.

Hankkeen johtoryhmä palveli tätä tarkoitusta vain osin. Olisi tarvittu kumppanuusjohtamisen näkökulmasta toimivia yhteistyörakenteita keskeisten hanketahojen kesken ja myös kaupungin hyvinvointipalvelujen johtoon kuuluvien kanssa. Tällöin hankekumppanusten johtotasolla olisi voitu muodostaa selkeämpi, yhteisempi ja ohjaavampi ymmärrys hankekokonaisuuden tarkoituksesta, tavoitteista ja kehittämistyön painopisteistä ja kunkin tahon osuudesta siinä. Johtotason kehittämissyhteistyön puuttuminen on vaikeuttanut mm. ehkäisevän toiminnan tuottamiseen, hankkimisen ja resursointiin liittyvien haasteiden käsittelyä ja ratkomista.

Luotu rakenne asetti projektitiimin ESKO-hankkeen yhteiskehittämisen yhdeksi solmukohdaksi. Sillä oli keskeinen asema kehittämistyön kokonaisuuden jäsentämisen, osahankkeiden työn koordinoimisen, yhteisten asioiden suunnittelun, kokemusten käsittelyn ja oppien kokoamisen kannalta. Projektitiimin rooli ei toteutunut suunnitellulla tavalla, mistä johtuen osahankkeiden klustereissa tekemää kehittämistyötä ei saatu riittävästi toimimaan kokonaisuutena.

Yhteiskehittämisen sijaan projektitiimissä oli enemmän rinnakkain kehittämistä. Pääsyy tähän oli se, että yhteiset kehittämiskohteet ja kunkin osahankkeen erityiset osuudet niissä eivät jäsentyneet kyllin selkeästi toistensa yhteyteen. Projektitiimi ei onnistunut synnyttämään hyvää kytkeytymistä toistensa tekemisiin. Kokemusten mukaan olisi pitänyt kiinnittää enemmän huomiota myös projektitiimin keskinäiseen luottamukseen ja työskentelytapoihin.

Yhteiskehittämisen avainasioita

Yhteiskehittämisestä saatiin ESKO-hankkeessa erittäin paljon hyvää kokemusta. Yhteiskehittämisessä onnistumisen avainkohtia kokemusten mukaan on huomattavan pitkä lista:

- Suunnitellaan ja rakennetaan kehittämishanke niin, että se on kaupungin ja järjestöjen yhteinen ja että tavoitelut tulokset palvelevat sekä järjestöjen että kaupungin etua. Määritellään yhdessä ja selkeästi yhteiskehittämisen tarkoitus ja päämäärä, johon tulee pyrkiä. Tästä muodostuu kehittämistyölle toimeksianto täytettäväksi.
- Selkeän toimeksiannon pohjalta voidaan kehittämissä luoda tarkemmat yhteiset tavoitteet, joihin ollaan valmiit sitoutumaan ja joiden puolesta ollaan valmiit tekemään työtä yhdessä. Tavoite on hyvä asettaa osallistujien kannalta sopivalla tarkkuustasolla ja riittävän elämysvoimaisena, jotta se innostaa käyttämään aikaa ja voimia juuri tähän tarkoitukseen. Yhteistä näkemystä tavoitteista vahvistaa, jos ne muotoillaan kehittämisen tuloksina: mitä meillä ja meidän asiakkailta on kehittämistyön ansiosta esim. vuoden päästä.
- Konkreettiset kehittämistehtävät muodostuvat tavoitteiden suuntaamina valitun kohderyhmän tarpeista ja hyvinvoinnin haasteista. Sovitaan kehittämistyön kohteet ja sisällöt yhdessä. Sisällöt eivät saa personoitua joidenkin omiksi asioiksi. Tarve- ja asiakaslähtöinen ote auttaa näkemään kehittämistyön merkityksen ja helpottaa näkemyserojen ylittämistä.
- Rajataan kehittämisen kohdetta ja sisältöjä, jotta työ ei hajoa liiaksi ja osallistujajoukko kasva liian suureksi. Kun on sopivan kokoinen kehittäjien joukko, syntyy tarvittavaan yhteistyöhön pystyvä porukka ja löytyy yhteinen kehittämiskohde. Kun osallistujien intressit ja kiinnostuksen kohteet ovat riittävän samansuuntaisia, voidaan päätyä yhteisiin ratkaisuihin ilman, että kukaan joutuu liikaa luopumaan omista tavoitteista. Syntyy kumppanuutta lujittava päämäärä jonka eteen kukin voi tehdä työtä.
- Moninäkökulmaisuus on tärkeä vahvuus. Tukeutuminen kumppanusten erilaiseen asiantuntemukseen ja kokemustietoon sekä paikalliseen hyvinvoinnin tilastietoon ja osin myös tutkimustietoon tarjoaa hyvän lähtökohdan keskusteluille ja ratkaisujen hakemiselle. On hyvä hakea tarkoituksella eri näkökulmista havaintoja ja tietopohjaa kehittämiselle.
- On hyvä ymmärtää toinen toisensa erityisiä puolia kuten esim. järjestöjen tapaa toimia ja vapaaehtoistyön rajoituksia tai kaupungin toiminnassa suurta mittakaavaa ja pitkää ketjua havainnosta päätökseen. Ratkaisuja haettaessa tällaiset erityispiirteet ovat huomioon otettavia reunaehtoja.
- Kehittämiskumppaneiden hyvät vaikutusmahdollisuudet sisältöihin ja ratkaisuihin ovat tarpeen. Kun ratkaisut eivät ole ennalta asetettuja, voidaan käydä todellista keskustelua. Prosessi on osallistava ja ratkaisujen toteuttamiseen ja vastuunottoon kannustava.
- Verkostomaisuus ja tasaveroisuus edistävät kehittämistyötä, mutta voivat myös haitata etenemistä ja tuloksellisuutta. Välillä tarvitaan selkeämpää johtamista ja päätöksiä. Keskinäisen yhteisohjauksen tulee olla tavoitteellista ja toimia hyvin sekä vetäjän hallita roolinsa.
- Selkeytetään kehittämistyössä tarvittava resurssi ja kunkin kumppanin panos. Kaikkien resurssi on tarpeen eikä vapaamatkustajia voi olla. Tarvitaan useita aktiivisia kannattelemaan ja vauhdittamaan työskentelyä. Ollaan realistisia resurssien mitoituksessa, jotta yhteistyötä ei rakenneta kestävämmälle pohjalle. Kumppanit sitoutuvat antamaan sovitun resurssin työhön.
- Kehittämisyökon sisäinen organisoituminen on hyödyllistä. Isompi joukko rakentaa verkostoa, yhdistää toimijoita, toimii ideahautomona, kokoaa näkemyksiä ja jalostaa niistä kehittämisaiheita ja kanavoi alatyö-

- ryhmille tehtäviä. Muodostetaan alatyöryhmiä esim. teemakohtaisesti työskentelemään tiiviimmin. Alatyöryhmät tekevät varsinaisen kehittämistyön eli valmistelevat, suunnittelevat ja ratkovat. Ne myös toteuttavat ja koordinoivat kokeiltavaa toimintaa.
- Sovitaan, millä tavalla päätökset tehdään. Tarvitaan selkeä käsitys siitä, kuka on päätösvaltainen missäkin asioissa ja mihin kehittämistyössä mukana olevien henkilöiden toimivalta yltää ja mihin tarvitaan päätöksiä ylempää. Päätöksenteon vaatimukset eivät saa haitata avoimuutta ja vapaata ideointia. Hyvä taustatyö ja valmistelu edistävät ratkaisujen tekemistä ja päätösten aikaansaamista.
 - Keskinäinen ilmapiiri vaikuttaa tuloksiin ja sitoutumiseen. Aktiivinen osallistuminen, tasavertaisuus ja avoimuus ovat olennaisia asioita hyvän keskustelukulttuurin syntymisessä. Rento meininki on myös hyväksi. Tärkeää on antaa tilaa toisille ja myös eriäville näkemyksille ja että niitä voidaan tuoda avoimesti ja turvallisesti esille. Perustana on luottamus toistensa ammattitaitoon.
 - Yhteinen työskentely vaatii vetäjän, joka jäsentää, suunnittelee, aikatauluttaa, valmistelee asioita ja kokoaa työskentelyn tulokset. Vetäjän on sovitulla tavalla otettava vastuuta päätösten eteenpäin viemisestä. Vetäjäyys on tarpeen myös vakauden ja linjan pysyvyyden takia. Vetäjälle on varattava aikaa tehtäviin. Tarvitaan veto vastuullinen organisaatio, jolla on resurssia huolehtia vetäjän velvoitteista.
 - Kehittämistyössä etenemistä edistää asioiden hyvä jäsentäminen. Yhteinen jäsennostapa auttaa luomaan kehittämiskohteesta yhteistä todellisuutta. Jäsenysten avulla päästään tarkastelemaan asioita yhteisessä kehityksessä ja eri tarkkuustasolla esim. yksittäisen asiakkaan tilannetta yleisemmällä tasolla toimintamalleina.

- Yhteisen työskentelyn selkeä rytmitys on hyödyllinen ennakkoinnin ja sisältöjen suunnittelun takia. Kokoon-tumistiheys sovitaan toiminnan tarpeiden mukaan.
- Muistiot ovat tarpeen työskentelyn jäntevöittämiseksi ja osallisuuden laajentamiseksi. Sähköiset työvälineet kannattaa ottaa käyttöön yhteysvälineenä. Tiedottamiseen on varattava resursseja. Tiedottamiseen tarvitaan yhteisiä työvälineitä. Tiedottamisen tavat sovitaan yhdessä. Osallistujilla on velvollisuus viedä asioita eteenpäin omissa organisaatioissaan.
- Työskentelyn tueksi voi olla hyvä hakea uusia ideoita, malleja ja kokemuksia muualta rikastuttamaan paikallista kehittämistä ja sysäämään ajatuksia liikkeelle. Mallien soveltaminen paikallisiin oloihin on välttämätöntä.
- Tarvitaan sopiva käytännön kehittämissympäristö, jossa päästään kokeilemaan ja ratkomaan yksityiskohtia ja aikaansaamaan toiminnallisia tuloksia asukkaille. ESKOssa ne olivat pilotit. Kehittämistä tukee parhaiten riittävän monipuolisesti haasteita sisältävä asetelma, jotta päästään käsittelemään ja ratkomaan olennaisia kysymyksiä todellisten toiminnan haasteiden keskellä. Kehittämisessä on pystyttävä hyödyntämään kehittämissympäristön tarjoamat haasteet ja mahdollisuudet, niin että päästään työstämään riittävän moniulotteisesti ja eri syvyytasoilla kehittämistuloksen aikaansaamiseen tarvittavia ratkaisuja. Silloin tuloksilla on yleistettävää ja pitempikestoista merkitystä.
- Tuloksia olisi saatava aikaan tehtävän mukaisesti. Tuloksellisuus motivoi. Työn on hyödytettävä sekä kaupunkia että järjestöjä. Jatkuvuus ja pitkäjännitteisyys on välttämätön edellytys, koska prosessi vaatii aikaa. Tuloksellisuus on osoitettava. Tulosten markkinointi ja näkyvyys on eduksi.

5.3. Monitoimijaisen yhteistyön rakentuminen - kokemuksia ESKO-hankekokonaisuuden kehittämistyöstä

Katja Häkklä, Marjo Pääkkö, Suvimaria Saarenpää, Hannakaarina Sarvela, Marjo Tourula, Maire Vuoti

Monitoimijaista yhteistyötä tarkastellaan tässä artikkelissa ESKO-hankekokonaisuuden kokemuksista, havainnoista ja hyväksi koetuista käytännöistä käsin. Aihetta lähestytään laajemmin järjestö-kuntayhteistyörakenteiden sekä osahankkeiden ikäryhmäkohtaisten verkostojen kehittämistyön näkökulmasta. Monitoimijaisella yhteistyöllä tarkoitamme usean toimijan, eri sektoreiden ja ammattiryhmien tekemää yhteistyötä. ESKO-hankkeessa monitoimijaisuus näyttäytyi verkostotyötä vahvempana ja se edellytti organisaatorajat ja toimialat ylittävää sitoutumista. Tällöin lähtökohtana oli, että osapuolet tarvitsevat toisiaan ja kokonaisuus on enemmän kuin osiensa summa.

Lähtökohdat monitoimijaiselle verkostotyölle

ESKO-hankekokonaisuudessa monitoimijaisen yhteistyön pohjana oli alueella aikaisemmin tehty vahva järjestö-kuntayhteistyö. ESKOn kehittämistyö oli luonteva jatkumo alueen Hyve-yhteistyölle, joka toteutettiin Oulun kaupungin ja Sosiaali- ja terveysturvan keskusliiton välillä jo vuodesta 1994. Hankekokonaisuuden rakenne oli vain osa olemassa olevaa järjestö-kuntayhteistyön toimintaympäristöä. Toimintaympäristöä ohjaavat hankkeesta riippumattomat tahot, kuten lainsäädäntö, kuntarakenteen uudistukset, rahoittajien linjaukset, verkostokumppanien väliset suhteet jne. (Siltanen ja Kolehmainen 2011, 30). ESKO-hankekokonaisuuden aikana toimintaympäristö oli voimakkaassa muutoksessa kuntaliitosten myötä. Uuden Oulun valmistelutyö vaikutti hankekokonaisuuden

kehittämistyöhön vuodesta 2011 alkaen, sillä kaupungin toimijoiden osallistuminen uuden Oulun valmistelutyöhön väheni osallistumisresursseja ESKOn kehittämistyöstä. Uuden Oulun syntymisellä oli vaikutuksensa myös järjestökenttään. Haukiputaan, Kiimingin, Oulunsalon ja Yli-Iin liityttyä Ouluun 2013, oli Oulussa yhtäkkiä paljon enemmän paikallisyhdistyksiä kuin ennen. Tämä vaikutti järjestöjen välisen ja järjestö-kuntayhteistyön rakenteiden suunnitteluun. Lisäksi Oulun kaupunki oli kehittämistyön aikana siirtymässä tilaaja-tuottajamallista kohti sopimusohjausta, joka myös osaltaan vaikutti yhteiseen kehittämistyöhön ja tavoitteen asetteluun.

ESKOn kehittämistyö perustui sopimuksellisuuteen. Kehittäjäkumppanit sitoutuivat viisivuotiseen kehittämisprosessiin, jota edelsi lähes kahden vuoden suunnitteluvaihe. Yhteisellä suunnitteluvaiheella pyrittiin saavuttamaan konsensus päämäärästä, johon kaikki ESKOn kolme eri ikäkausiin keskittyvää osahanketta sekä Koordinaatiohanke sitoutuivat. Yhteiseksi päämääräksi muodostui järjestöjen ja kunnan välisen kumppanuuden selkiyttäminen ehkäisevässä työssä sekä ehkäisevän työn tarkastelu tilaaja-tuottajamalliin sijoittumisessa.

ESKOssa monitoimijainen yhteistyö ulottui asiakastasolta rakenteiden kehittämisen ja päätöksenteon tasoille. Toimintamallien kehittämiseen koottiin omat työryhmät, jotka osallistuivat kehittämistyöhön oman asiantuntijuutensa ja käytännön tekemisen kautta. Osahankkeiden klusterit, joihin kuului hankkeen kumppaneita, toimivat hankkeen ohjausryhmänä ohjaten monitoimijaisen yhteistyön kautta osahankkeiden toimintaa. Klustereissa käsiteltiin hanketoiminnan lisäksi ajankohtaisia yhteiskunnallisia, kohderyhmiin liittyviä asioita eli klusterit toimivat keskustelu- ja tiedottamisen foorumeina. Hankekokonaisuuden yhteiskehittämisen tukena toimi Koordinaatiohanke, jonka vastuulla oli mm. oppimis- ja kehittämisen rakenne sekä kokonaisarviointi. Tämän lisäksi hankkeen johtoryhmä ohjasi koko ESKO-hankekokonaisuuden toimintaa. Johtoryhmään kuului osahankkeita hallinnoivien tahojen

lisäksi Oulun kaupungin johtotason toimijoita. ESKO-hankkeen projektityöntekijät työskentelivät monilla rajapinnoilla ja yhdistävinä linkkeinä eri tasojen välillä. Monitoimijainen yhteistyö vaati projektihenkilöstöltä erityisiä verkostotaitoja, eli kykyä lukea ja yhdistää eri tasojen toimintaa sekä luovia moniäänisen yhteistyöjoukon keskellä.

Monitoimijaisuuden kautta luotiin yhteiset käsitteet, löydettiin, luotiin ja tehtiin näkyväksi oululaisten ihmisten hyvinvointia tukevia ehkäisevän työn toimintamalleja, yhteistyön paikkoja sekä toimintojen integroimista palvelujärjestelmään. Konkreettisen kehittämistyön kautta muodostui monitoimijaisuuteen perustuvaa vastuuta kehittämistyön toteuttamisesta, tiedon ja käytänteiden laajentamisesta, yhteistoiminnan vaikutusten arvioinnista ja jatkokehittämisestä. Tavoitteena oli luoda pysyvyyttä ja toimintamallien jatkumahdollisuuksia hankkeen jälkeenkin.

Verkostoitumisella yhteiseen toimintaan ja uuteen toimintakulttuuriin

Monitoimijaista verkostomaista yhteistyötä peräänkuulutetaan valtakunnallisissa ja paikallisissa strategioissa hyvinvoinnin edistämisen tavoittamiseksi. ESKO-hankkeen suunnitteluvaiheessa järjestöt ja kaupungin edustajat totesivat yhteisen haasteen ehkäisevän työn tunnistamisessa, näkyväksi tekemisessä ja sen kehittämisessä. Oulussa tähän haasteeseen vastattiin hakemalla uudenlaista hankerakennetta, joka kokosi yhteen laajan, monitoimijaisen järjestöjen, kaupungin, seurakunnan ja oppilaitosten verkoston.

Laaja joukko toimijoita lähti mukaan yhteisen kehittämistyön suunnitteluun. Hankkeen käynnistyttyä ESKO-hankkeen työntekijät toimivat verkostojen koollekutsujina. ESKOn erilaiset kehittämissuoraukset: klusteritoiminta, ESKO-päivät, pienemmät alueelliset tai kehittämisteemojen ympärille muo-

dostuneet monitoimijaiset työryhmät loivat toimijoille paikkoja kokoontua ja tutustua toisiinsa sekä mahdollisuuden konkreettiselle kehittämistyölle, dialogille sekä yhteisen toimintakulttuurin luomiselle. Näissä myös tarkennettiin ja sovittiin yhteisistä tavoitteista ja toimintatavoista. Foorumit mahdollistivat pitkäjänteisen keskinäisen luottamuksen rakentamisen.

Yhteistyössä kehitettyjen toimintamallien tai käytänteiden ympärille muodostui toiminnan kannalta tarkoituksenmukaisista toimijoista koostunut monitoimijainen yhteistyöverkosto. Osahankkeiden verkostoissa oli mukana myös toimijoita, jotka eivät olleet mukana tiiviissä työskentelyssä, vaan osallistuivat kehittämis- ja ideointikeskusteluun sekä avoimiin ESKO-seminaareihin ja -työpajapäiviin. Toimijajoukon tuli elää toiminnan kohteen ja tavoitteiden kehittyessä joustavasti ja luovasti. Verkostojen kokoonpano muuttui toiminnan edetessä. Klusterit ja osahankkeiden työryhmät päädyttiin pitämään avoimina uusille toimijoille koko toimikautensa ajan. Koppenjan (2007) mukaan verkoston sulkemisessa uusilta toimijoilta ja näkökannoilta tavoitellaan konsensusta. Sen sijaan ESKO-hankekokonaisuudessa sallittiin moniäänisyys ja ESKOn areenoilla käsiteltiin koko järjestökenttää koskevia kysymyksiä, joten avoimena pidetyt yhteiset foorumit koettiin tärkeiksi.

Vaikka järjestö-kuntayhteistyötä oli Oulun alueella tehty pitkään, verkostoituminen ESKO-hankkeen klustereissa ja alueellisissa työryhmissä osoitti, etteivät toimijat välttämättä tunteneet toisiaan. Yhteisen kielen ja uudenlaisen toimintakulttuurin luominen vaati verkoston jäseniltä halua tutustua. Toisten toimintaan ja periaatteisiin tutustumisen sekä toimijoiden välisen arvostuksen kautta syntyi kulttuuri, jossa erimielisyyksiä ja mahdollisia ongelmia voitiin käsitellä asiata-solla toisia kunnioittaen. Tutustumisen kautta syntyi arvostus toisten tekemää työtä kohtaan sekä uudenlaisia visioita ja mahdollisuuksia yhteistyön tekemiseen.

Siltasen ja Kolehmainen (2011) mukaan monitoimijaisen yhteistyön täytyy edistää ja palvella kunkin toimijan omia tavoitteita, jotta he voivat sitoutua yhteiseen kehittämistyökentelyyn. Yhteinen kehittäminen vaatii henkilöresursseja muokattavilta yhteistyötahoilta ja heidän sitoutumisensa edellyttää, että toimijat näkevät yhteisen kehittämistyön arvokkaaksi ja tärkeäksi oman organisaation toiminnan kannalta. Yhteiseen kehittämiseen sitoutumista edesauttaa erilaisten intressien, tavoitteiden ja toimintatapojen tunnistaminen ja yhteensovittaminen siten, että suurin osa verkostosta on tyytyväinen lopputulokseen. Tällöin myös erilaisten ristiriitojen selvittäminen on helpompaa, kun ymmärretään taustalla vaikuttavat toimijoiden erilaiset lähtökohdat yhteiseen työskentelyyn. (Siltanen ja Kolehmainen 2011, 18.)

Monitoimijaiseen yhteistyöhön osallistuvien toimijoiden väliset ideologiset erot ja erilaiset toimintatavat korostuvat arjen käytännöissä ja lähiyhteistyössä, jolloin ne voivat aiheuttaa ristiriitoja yhteistyökumppaneiden välille. Esimerkiksi järjestöt perustavat toimintansa asiakaslähtöisyyteen ja toimivat usein jäsentensä etuja ajavana etujärjestönä, kun puolestaan kunta tarkastelee palvelutuotantoaan järjestämisvastuun ja resurssiensa näkökulmasta. Koppenjan (2007) mukaan monitoimijaisia verkostoja voidaan pitää hyvänä tapana rakentaa yhteisymmärrystä toimijoiden välille. Siitä huolimatta eri toimijoiden kokoontuessa yhteen erilaisilla intresseillä ja voima-suhteilla varustettuna, ovat konfliktit väistämättä läsnä, eikä konsensukseen välttämättä aina yllä. Kuitenkin on tärkeää huomioida, ettei konsensus ole pelkästään positiivinen asia, vaan sillä voi olla myös verkostotyötä heikentäviä vaikutuksia. Liiallinen yksimielisyys voi olla estämässä uusien innovaatioiden syntymistä ja toimijoiden välistä luonnollista kilpailua, jotka veisivät verkoston toimintaa eteenpäin. (Koppenjan 2007, 133–136, 142.) ESKO-hankkeessa monitoimijainen yhteistyö pakotti positiivisella tavalla toimijoita katsomaan asioita omaa

toimintaansa laajemmin ja muiden näkökulmat huomioon ottaen. Yhteistyö edellytti joustavuutta sekä avoimuutta uusille ja omista toimintatavoista poikkeaville tavoille toimia ja suhtautua asioihin.

Konflikteja ja haastavia tilanteita ei tarvitse monitoimijaisessa kehittämistyössä pelätä, sillä niillä ei ole verkostolle pelkästään negatiivisia vaikutuksia, vaan ne voivat olla kehittämistoiminnan edellytyksiä. Konfliktit tuovat esiin vaihtoehtoisia mielipiteitä ja vaihtoehtoja ongelmanratkaisuun, ohjaavat keräämään lisää taustatietoa ongelmakohdista ja voivat näin ollen lisätä uusien ratkaisuvaihtoehtojen syntymistä. Konfliktit voivat myös nostaa keskusteluun uusia ongelmia, joiden ratkaiseminen voi olla kiireellisempää, kuin aiemmin keskusteluun nostettujen aiheiden. Liiallinen konfliktien määrä puolestaan kertoo verkoston ongelmista ja toimijoiden keskinäisistä kommunikointivaikeuksista. Tällöin konfliktit estävät verkoston toimimista parhaalla mahdollisella tavalla. (Koppenjan 2007, 137, 150–151.)

Yhteisistä sopimuksista ja tavoitteista kehittämistyön konkretiaan

ESKO-hankekokonaisuuden kehittämistyö perustui monien eri tahojen väliseen kumppanuuteen, jonka perusraamit sovittiin yhteistyösopimuksin. Sopimuksessa määriteltiin kunkin tahon rooli suhteessa kehittämistyöhön eli millä tasolla kukin pystyi olemaan mukana yhteisessä kehittämistyössä. Kumppanuussopimuksen allekirjoittaneet yhteistyötahot sitoutuivat työskentelemään pitkäjänteisesti ja tavoitteellisesti osahankkeiden kanssa. Eri osahankkeiden kohdejoukot käsittivät varsin laajan joukon eri-ikäisiä ja monenlaisessa elämäntilanteessa olevia oululaisia, joten jo kehittämistoiminnan kohdejoukon määrittelemiseksi tarvittiin paljon aikaa. Käsitteiden kuten ehkäisevä toiminta -käsitteen määrittely niin, että jokainen toimija määritteli sen samoin, vaati sinnikästä yhteistyötä.

Laajat ja abstraktit hyvinvointia edistävät tavoitteet haastoivat monitoimijaista joukkoa konkretisoimaan yhteisen toiminnan tavoitetta. Asiakkaat ja kehittämistyön kohderyhmä olivat vahvasti osa monitoimijaista yhteistyötä. Kohderyhmän kuuleminen ja asettaminen kehittämistyön keskiöön edisti yhteistyön pitämisen konkreettisena ja aitoon tarpeeseen vastaavana. Kehittämistyössä rakennettiin toimintatapoja, joiden avulla abstraktit tavoitteet jäsenyivät konkreettisiksi yhteisiksi tavoitteiksi. Näitä olivat esimerkiksi kohderyhmien hyvinvointiin liittyvät tarvekartoitukset, asukaskyselyt, tilastotieto, toimijoiden kokemustieto sekä kansallisiin ja paikallisiin strategisiin linjauksiin perehtyminen. Neuvotellen ja sopien rakennettiin yhteistä toimintasuunnitelmaa, jonka kautta syntyivät perustelut osallistumiselle ja yhteiselle monitoimijaiselle ehkäisevän toiminnan toteuttamiselle. Toiminnan koordinoitua ja yhteistyön jäsentämistä tukivat konkreettiset ja selkeät toimintatavat ja välineet.

Seikkula ja Arnkill (2009) väittävät, että monitoimijaisessa yhteistyössä on lähes mahdotonta löytää yhteisesti jaettua ja jokaisen toimijan näkökulmasta relevanttia tavoitetta tai ongelmaa. ESKO-hankkeen kokemuksiin perustuen yhteinen työnäky, jossa kaikilla oli oma roolinsa, oli kuitenkin mahdollista muodostaa. Yhteistyön kannalta kehittämistyö on hyvä aloittaa selkeiden ja yksinkertaisten haasteiden ratkaisemisesta ja luottamuksen sekä sitoutumisen kehittyessä siirtyä kohti haastavampia tavoitteita ja toimenpiteitä. Verkostoissa jäsenettiin järjestölähtöisen auttamistyön ja kunnalle kuuluvien vastuiden rajapintaa ehkäisevän työn alueella sekä kehitettiin uudenlaisia ehkäisevän työn toimintamalleja ja toimintaa. Verkostoissa tapahtuvan yhteiskehittämisen tavoitteena oli löytää uudenlaisia tapoja vastata hyvinvoinnin edistämisen vaateisiin. Osahankkeiden klustereissa käynnistyi järjestöjen ja kuntatoimijoiden yhteisesti kehitettäviä, monipuolisia kansalaislähtöisiä toimintamalleja. Alueellisissa toimintakonsepteissa kehitettiin alueen asukkaiden tarpeisiin järjestölähtöistä

matalan kynnyksen toimintaa, järjestötoimintaan ohjautumista ja monitoimijaisia työskentelytapoja. ESKO-kokonaisuuden verkostolla kehitettiin myös järjestöjen uutta verkkopalvelua yhteistyössä alueen muiden laajojen verkostohankkeiden kanssa sekä yhteistyön rakenteita järjestö-kuntayhteistyön välineeksi. ESKOn verkostoissa syntyi yhteistä ymmärrystä ja monenlaisia yhteiskehittämistä, vaikka yleensä laajoissa verkostoissa yksimielisyyden löytäminen vaatii paljon aikaa ja on huomattavasti haasteellisempaa, kuin pienemmissä verkostoissa (Koppenjan 2007).

Luottamus ja sitoutuminen monitoimijaisen yhteistyön lähtökohtana

Monitoimijaisuus edellyttää luottamusta ja sitoutumista. Se tarkoittaa turvallisuudentunnetta yhteistyön kuluessa siitä, että toimintaan sitoutuneet tahot toimivat yhteisesti asetetun tavoitteen suuntaisesti. Monitoimijainen yhteistyö ESKO-hankkeessa osoitti, että yhteistyörakenteet ovat herkkiä ja luottamus voi heiketä nopeasti. Sovituista asioista ja rakenteista tulee pitää kiinni, jotta voidaan luoda pysyviä yhteistyörakenteita järjestö-kuntayhteistyöhön.

Yhteistyön käynnistämävaiheessa kumppanit tekevät varhaisessa vaiheessa omakohtaista sitoutumisen säätelyä ja jonkinasteisen kustannus-hyöty-analyysin, ennen kuin lähtevät yhteistyöhön. He punnitsevat sitä, mitä yhteistyö heiltä edellyttää, mitä antaa ja ovatko yhteistyön toimintamallit sellaisia, että niillä eteneminen on realistista ja niillä saavutetaan jotakin merkittävää. Jo yhteistyön alkumetreillä täytyisi olla käytössä kiinnostusta ja motivaatiota lisäävät, hyvin mietityt ja valmistellut, yhteistyön toimintamallit. Mikäli heti alkuun yhteistyö ei käynnistyäkään ripeästi, osa toimijoista sanoutuu irti tai jää passiiviseksi jäseniksi. Yhteistyön onnistumisen kannalta, heti käynnistämävaiheessa, tarvitaan jokaiselta kumppa-

nilta panostusta ja resursseja. (Seikkula & Arnkill 2009, 38–42.) ESKOn monitoimijaisessa yhteistyössä täytyi hyväksyä se, että eri toimijat kaipasivat yhteistyöltä eri asioita ja sitoutumisen asteet vaihtelivat toimijoiden resurssien ja osallistumismahdollisuuksien mukaan.

Toimintaympäristön muuttuessa mitataan yhteiseen työskentelyyn sitoutuminen. Pelkkiin juhlapuheisiin, strategioihin ja periaatesopimukseen perustuva yhteistyö jää helposti vain yhteiseksi puuhasteluksi, jos sitä ei saada konkretisoitua yhteisen tekemisen tasolle. Pitkäjänteisyyttä ja johdonmukaisuutta tarvitaan, jotta yhteisessä työskentelyssä päästään parhaalle mahdolliselle tasolle. (Siltanen ja Kolehmainen 2011, 30.) ESKO-hankekokonaisuudessa yhteisten kehittämiskohteiden löytäminen vaati aikaa ja yhteistä keskustelua eri toimijoiden välillä. Kehittämiskohteiden löydyttyä yhteinen toiminta syntyi helposti ja joustavasti. Tämä edellytti koordinaatiota, yhteisen tekemisen jäsentämistä, innostusta ja luottamusta yhteiseen tekemiseen. ESKOssa monitoimijainen yhteistyö oli haastava kehittämisprosessi, jonka aikana alueen yhteistyökulttuuri ehkäisevän työn toimijoiden kesken sai uusia muotoja ja yhteistyössä päästiin myös strategiseen kumppanuuteen.

Järjestöt mukaan ottava monitoimijainen toimintamalli edellytti peruspalvelujen toimijoilta luottamusta järjestöjen toiminnan merkitykseen kohderyhmän hyvinvoinnin edistämiseksi. Lisäksi tarvittiin resurssien kohdentamista siten, että järjestöillä oli mahdollisuus toteuttaa toimintaa tarpeenmukaisesti ja pitkäjänteisesti. Kehittämistyössä edellytyksenä ja vahvuutena oli järjestöjen ja kunnan perustason työntekijöiden ja esimiesten, tuottajatason ja tilaajan vuoropuhelu ja sitoutuminen yhteiseen tehtävään. Kuntasektorin näkökulmasta järjestötoiminnan tuntemus vahvistui. Järjestöt voitiin nähdä tasavertaisina yhteistyökumppaneina, joilla oli tarjottavana osaamista ja toimintaa, jota peruspalvelut eivät kyenneet tuottamaan.

Monitoimijaisen kehittämistyön koordinoivan tahon neutraalina pysyminen ja sitoutuminen yhteiseen työhön koet-

tiin lisäävän kumppaneiden luottamusta ja sitoutumista sekä vievän yhteistyötä eteenpäin. Kun koordinoiva taho ei ollut kehittämiskohteen ”omistava” taho, oli kumppaneiden helpompi sitoutua kehittämistyöhön. Kehitettävien toimintamallien täytyi hyödyttää kaikkia mukana olijoita, eikä edistää pelkästään hallinnoijatahon omaa etua. Tällöin ei tullut tunnetta, että kehitetään hallinnoivan tahon omaa toimintaa, vaan monitoimijaisen yhteistyön konkreettiset tulokset olivat levitettävissä laajemmin useiden toimijoiden hyödyksi. Monitoimijainen yhteistyö edellyttääkin koordinoivalta taholta kykyä nähdä kehitettävät asiat omia intressejä laajemmin. Luottamuksen ja sitoutumisen edistäminen eivät ole erityisesti minkään erillisen vaiheen tai toimenpiteen tavoite, vaan ne ovat jatkuvasti kumppanuusprosessin keskiössä.

Toisen osapuolen luottamuksen ja tiedon avoimuuden käyttäminen väärin heikentää kumppanuuden luottamuserustaa ja sitoutumista. Yhteistyö vaatii lojaalisuutta eli selkeää avointa viestintää silloin, kun esitetään yhteistyössä saatuja tuloksia toiminnan ulkopuolelle. Se on kaikkien osapuolten näkyväksi tekemistä ja ansioiden jakamista. Lojaalisuus on myös sitä, ettei yhteistyön ulkopuolelle luoda omia verkostoja tai kytköksiä, joissa toimitaan ohi kumppaneiden tai vastoin yhdessä sovittuja käytänteitä. Haasteelliseksi luottamuksellisen yhteistyön tekevät eri toimintaympäristöt, joissa toisaalta kilpaillaan mahdollisten kumppaneiden kanssa omista toiminnanpaikoista, valtuutuksista ja jopa resursseista. Yhteistyön merkitys kuitenkin kasvaa, kun tiedetään sen saavan aikaan laajoja tuloksia, näkyvyyttä ja resursseja.

ESKO-hankekokonaisuuden yhtenä merkittävänä askeleena luottamuksen rakentamisessa voidaan pitää sitä, että toimijat esittelivät yhteistyöverkostolle klustereissa omia hankehakemuksiaan, ennen kuin ne lähetettiin eteenpäin Raha-automaattiyhdistykselle. Näin löydettiin uusia yhteistyömahdollisuuksia ja kumppanuuksia verkoston kesken, vahvistettiin

keskinäistä luottamusta ja vähennettiin päällekkäisyyksien syntymistä. Tätä pidettiin merkittävänä myös Oulun kaupungin puolella, missä vastaanotetaan vuosittain runsaasti ehkäisevään työhön liittyviä hankehakemuksia ja annetaan hakemuksiin lausuntoja. Oulun kaupunki teki linjauksen, että ehkäisevään työhön liittyvät hankeaihiot tuli esitellä ESKOn klustereissa. Tämä lisäsi järjestöjen tietoisuutta alueella olevasta kehittämistoiminnasta, tuki kumppanuuksien rakentumista, vähensi päällekkäisyyksien syntymistä kehittämistoiminnassa sekä paransi kehitteillä olevia hankeaihoita.

Avoin viestintä yhteistyön kulmakivenä

Selkeä, avoin ja toimiva viestintä on ehdoton edellytys onnistuneelle monitoimijaiselle kehittämistyölle. ESKO-hankekokonaisuudessa viestintävastuut jaettiin siten, että kukin osahanke vastasi oman verkostonsa sisäisestä viestinnästä ja Koordinaatiohanke vastasi koko verkoston yhteisestä ulkoisesta viestinnästä. ESKO-hankekokonaisuuden verkostoviestinnän arvioinnissa todettiin, että viestinnän osalta onnistuttiin järjestöjen tunnetuksi tekemisessä Oulun kaupungin ja myös muiden kuntien suuntaan. Onnistuneen viestinnän taustalla nähtiin kolme tekijää: 1) ESKO-hankekokonaisuus toimi hyvänä järjestöjen keskinäisen sekä järjestöjen ja kaupungin välisen vuorovaikutteisen yhteistyön foorumina, 2) johtoryhmän kautta saatiin palautetta kaupungin toimijoilta hankekokonaisuuden etenemisestä sekä 3) viestintä selkiytyi ja kirkastui sisältöjen kehittymisen ja selkiytymisen kautta. (Immonen 2012.)

Keskinäinen luottamus ja sitoutuminen edistävät tiedon liikkuvuutta toimijoiden välillä sekä yhteisten etujen ja kokonaishyödyn huomioimista sen sijaan, että toimijat keskittyisivät vain omien etujensa ajamiseen. Tiedon avoin liikkuvuus ja kokonaishyödyn huomioiminen mahdollistavat sellaisen pitkäjänteisen kehittämistyön, joka tuottaa joustavasti yhä uusia in-

novaatioita kaikkien kumppanuuteen osallistuvien osapuolten tarpeisiin (Järvensivu ym. 2010).

Viestinnän osalta kohdattiin myös haasteita. Tieto ei kulkenut vapaasti eri toimijoiden välillä, jolloin ongelmatilanteisiin ei ehditty reagoimaan tilanteen edellyttämällä tavalla, riittävän nopeasti. Sovituista toimintatavoista poikkeaminen aiheutti verkostossa epäluottamusta monitoimijaisen järjestökuntayhteistyön rakenteiden pysyvyyteen. Yksi merkittävimmistä haasteista viestinnälle oli järjestökentälle uusi haastava kehittämisrakente. Viestinnän esteiksi tunnistettiin epäselvä työnjako ja Koordinaatiohankkeen epäselvä rooli suhteessa osahankkeisiin. Osahankkeiden toimiminen erillään, itsenäisinä toimijoina vaikeutti tiedonkulkua hankkeen sisällä ja häiritsi hankekokonaisuuden hahmottumista kumppaneiden taholla. Onnistuneen kehittämistoiminnan kannalta olisi olennaisen tärkeää, että viestintä olisi mahdollisimman avointa ja läpinäkyvää keskeisten toimijoiden välillä. (Immonen 2012.)

Onnistunut viestintä vaatii resursseja. Kehittämistyö vie helposti suurimman osan työajasta ja viestintää hoidetaan usein oman toiminnan ohella. ESKO-hankekokonaisuudella oli useita kohderyhmiä ja vaikuttavan viestinnän varmistamiseksi viestit täytyi räätälöidä kullekin kohderyhmälle erikseen. ESKOn kaltaisiin isoihin verkostohankkeisiin tulisi erikseen varata henkilöresursseja viestintään, sillä tehokkaan viestinnän avulla voidaan tukea kehittämisprosessia sen eri vaiheissa. ESKOn kehittämistyön aikana saadut opit yhteisestä viestinnästä kiteytettiin viestinnän arvioinnissa seuraavasti: 1) jo suunnitteluvaiheessa on tärkeää varata viestinnän suunnitteluun ja toteutukseen riittävästi resursseja, 2) avainhenkilöillä tulisi olla yhteinen käsitys tavoitteista ja työnjaosta alusta alkaen, 3) on tärkeää varmistaa, että hanketyöskentelyssä mukana olevat pysyvät mukana ja ovat tietoisia kehittämistyön etenemisestä ja 4) viestinnän suunnitteluun tulee varata riittävästi aikaa. (Immonen 2012.)

Edellytykset monitoimijaisen pitkäjänteisen yhteistyön jatkumiselle

Monitoimijaisen yhteistyön toimiva käytännön toteuttaminen ei ole yksinkertaista ja suoraviivaista, vaan pikemminkin monimuotoista, monimutkaista ja monia haasteellisia yllätyksiä sisältävää. Esille nousee koko ajan uusia ratkaistavia kysymyksiä. Monitoimijainen yhteistyö etenee samanaikaisesti moniin suuntiin syklisesti.

Yhteistyö jää tyhjäksi, ellei se sisällä yhteistyön tavoitteiden kannalta keskeisiä toimijoita. Monitoimijainen yhteistyö edellyttää asiantuntijuutta, ydinosaamista siltä alueelta, jonne yhteistyöllä pyritään vaikuttamaan. Kuitenkin rajojen ylittäminen asiantuntijuuden ja osaamisen suhteen on tarkoituksenmukaista, jotta ei juututtaisi ongelmalähtöiseen lähestymistapaan. Rajojen ylittäminen on rajojen vetämistä tärkeämpää. Näin kehittämisen tai yhteistyön kohde näyttäytyy laaja-alaisemmin ja voidaan löytää uusia ja innovatiivisia tapoja tehdä työtä.

Parhaimmillaan tuloksekas ja dynaaminen monitoimijaisuuteen perustuva yhteistyö kannustaa yhdessä tekemiseen. Kun osapuolet tuottavat uusia ratkaisuja yhdessä, opitaan samalla yhteistyöstä. Näin kehitetään sekä yhteistyön kulttuuria, että omaa toimintaa. Tämän oppimisen myötä, monitoimijaisesta yhteistyöstä voi parhaimmillaan kehittyä positiivisesti syklinen siten, että toimiva ja tuottava yhteistyö syventää luottamusta ja sitoutumista. Kumppanit hyötyvät yhteistyöstä, mikä kannustaa panostamaan siihen lisää aikaa ja resursseja, kehittämään toimivampia kumppanuusprosesseja ja -rakenteita sekä omaksumaan uusia erilaisia dialogisuuteen perustuvia toimintatapoja.

Parhaimmillaan monitoimijainen yhteistyö tuo monia etuja ja hyötyjä verkostolleen. Uudet yhteistyökumppanit, yhdessä kehitetyt ideat ja oman kohderyhmän kanssa toimivan verkoston tuntemus tuovat helpotusta, vaihtelua ja uutta

tietoa omaan työhön samalla, kun laajemmassa mittakaavassa luodaan uutta toimintakulttuuria ja rakennetason muutoksia. Yhteistyötä tekemällä vähennetään päällekkäistä työtä, lisätään yhteisen tekemisen volyyymiä ja tehdään ennaltaehkäisevää työtä ja sen toimijoita yhdessä näkyväksi. Uusiin toimintatapoihin ja toimijoihin tutustuminen vähentää lokeroitumista ja edistää ajattelun ja toiminnan avaruutta. Monitoimijaisen yhteistyön rakentaminen on pitkä oppimisprosessi, jossa haasteet ja kokemukset vievät kehittämistyötä eteenpäin. Avoin ja arvostava keskustelu- ja toimintakulttuuri on kuitenkin lähtökohta, jonka kautta asiat etenevät ja luottamuksellinen ilmapiiri yhteistyön tekemiselle syntyy.

Monitoimijainen yhteistyö ei ole koskaan valmis. Polulla eteneminen edellyttää verkostoissa yhteisen tekemisen jatkamista ja yhteistyökulttuurin syventämistä. Se ei vaadi erillistä hanketta onnistuakseen, vaan hyvää rakennetta, selkeitä pelisääntöjä ja sopimuksia, yhteisiä tavoitteita, koordinaatiota, aikaa ja resursseja.

Lähteet

Immonen Sirkku (2012) Verkostomaisen ESKO-kehittämishankkeen viestinnän arviointia. Hankeraportti.

Järvensivu, Timo & Nykänen, Katri & Rajala, Rika (2010) Verkostojohtamisen opas – Verkostotyöskentely sosiaali- ja terveysalalla. Muutosvoimaa vanhustyön osaamiseen – hankkeen julkaisuja, Aalto yliopiston Kauppakorkeakoulu.

Koppenjan, Joop F.M. (2007) Consensus and Conflict in Policy Networks: Too Much or Too Little? Teoksessa Sörensen, Eva and Jacob Torfing (toim.). Theories of democratic network governance, ss. 133-152. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Seikkula, Jaakko & Arnkill, Tom Erik (2009) Dialoginen verkostotyö. Terveysten ja hyvinvoinninlaitos (THL). Esa Print Oy.

Siltanen, Kirsi & Kolehmainen, Jari (2011) Intoa innovaatiotyöhön! Kirja analyttisen verkostotyön tueksi. Koheesio- ja kilpailukykyohjelman verkostojulkaisu 11/2011. Tampereen yliopisto.

Sörensen, Eva & Torfing, Jacob (2007) Theories of democratic network governance. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Kirjoittajat

Merja Halonen, tilaaja-asiantuntija, Oulun kaupunki

Leena Huhanantti, toiminnanjohtaja,

Mannerheimin Lastensuojeluliitto, Pohjois-Pohjanmaan piiri

Anne Huotari, toiminnanjohtaja, Paltamon työvoimayhdistys,

Oulun kaupunginvaltuutettu, toimi myös Oulun kaupungin sosiaali- ja terveyslautakunnan puheenjohtajana 2011–2012

Katja Häkkinen, hankekoordinaattori, SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry

Jussi Kemppainen, toiminnanjohtaja, Oulun Seudun Setlementti ry

Arto Lamberg, varhaiskasvatusjohtaja, Oulun kaupunki

Markku Mattila, tilaaja-asiantuntija, Oulun kaupunki

Anne Mustakangas-Mäkelä, sosiaalipalvelujohtaja,

Oulun Seudun Setlementti ry

Pekka Mykrä, kehittämisspäällikkö, Raha-automaattiyhdistys

Pirjo Nikula, toiminnanjohtaja, Pohjois-Pohjanmaan Sydänpiiri

Sirkka-Liisa Olli, mielenterveys- ja sosiaalijohtaja, Oulun kaupunki

Marjo Pääkkö, projektipäällikkö, Oulun Seudun Setlementti ry

Margit Päättälä, johtaja, FT, Peruspalvelut, oikeusturva ja luvat,

Pohjois-Suomen Aluehallintovirasto

Suvmaria Saarenpää, maakunnallinen järjestökoordinaattori, Lapin liitto

Riitta Särkelä, johtaja, SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry

Hannakaarina Sarvela, projektipäällikkö,

Mannerheimin Lastensuojeluliitto, Pohjois-Pohjanmaan piiri

Marjo Tourula, hankekehittäjä, SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry

Elina Varjonen, kehittämisspäällikkö, Raha-automaattiyhdistys

Paavo Viirkorpi, konsultti, Viirkorpi Oy

Maire Vuoti, projektipäällikkö, Pohjois-Pohjanmaan Sydänpiiri

Liitteet

Liite 1. Hankekokonaisuuden sopimuskumppanit.

Aivovammaliitto ry	Oulun Seudun Setlementti ry
Auta Lasta ry	Oulun yliopiston kasvatustieteiden tiedekunta
Hyvän mielen talo ry	Pelastakaa Lapset ry
Keliakialiitto ry	Pohjois-Pohjanmaan Liikunta ry
Kymmenen virran MS – yhdistys ry	Pohjois-Pohjanmaan Martat ry
Kynnys ry	Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiirin terveyden edistämisen yksikkö
Mannerheimin Lasten-suojeluliitto, Pohjois-Pohjanmaan piiri	Pohjois-Pohjanmaan sosiaali- ja terveysturvayhdistys ry
Munuais- ja maksaliitto	Pohjois-Pohjanmaan Sydänpiiri ry
Nuorten Ystävät ry	Pohjois-Suomen Syöpäyhdistys ry
Omaishoitajat ja Läheiset Liitto ry	Psoriasisliitto ry
Oulun Diakonissalaitoksen Säätiö	Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry
Oulun Ensi- ja turvakoti ry	Suomen Sydänliitto ry
Oulun kaupunki	Terveys ry
Oulun Pyrintö	Vihannin SOS-lapsikylä
Oulun Seudun ammattikorkeakoulun sosiaali- ja terveysalan yksikkö	Yhden Vanhemman Perheiden Liitto
Oulun seudun Mielenterveysseura ry	YTYÄ – Yhteistyötä työttömät ry
Oulun seudun Muistiyhdistys	
Oulun Seudun Mäntykoti ry	
Oulun Seudun Omaishoitajat ja läheiset ry	

Liite 2. Muut yhteistyökumppanit.

Ammattioppilaitos Luovi	Oulun Hiv-tukikeskus
Asukastupaverkosto	Oulun Ruskayhdistys ry
Caritas-säätiö	Oulun Seudun Astma- ja Allergiayhdistys ry
Espoon järjestöjen yhteisön järjestösepti-hanke	Pisara-hanke
Kumppanuuskeskuksen neuvontapisteen kehittämishanke (KNK-hanke)	Suomen Parkinson-liitto ry
Kuuloliitto ry	Suomen Senioriliike
Kytke-hanke	Selvä ry
Lapin kehittämisrakenne	Tero-hanke
Lapsen hyvä arki -hanke	TUKEVA -hanke
Mielenvireys ry	VVV-projekti
Osallisuushanke-Salli (Joensuu)	VARES-hanke
Oulun A-kilta	Ylikiimingin omaishoitajat ja läheiset ry
Oulun Diakonia-ammattikorkeakoulu	Yritetään yhdessä ry
Oulun ev.lut. seurakuntien diakoniatyö	Näkövammaisten Keskusliitto
AVAUS-hanke	

