

Marjo Suhonen

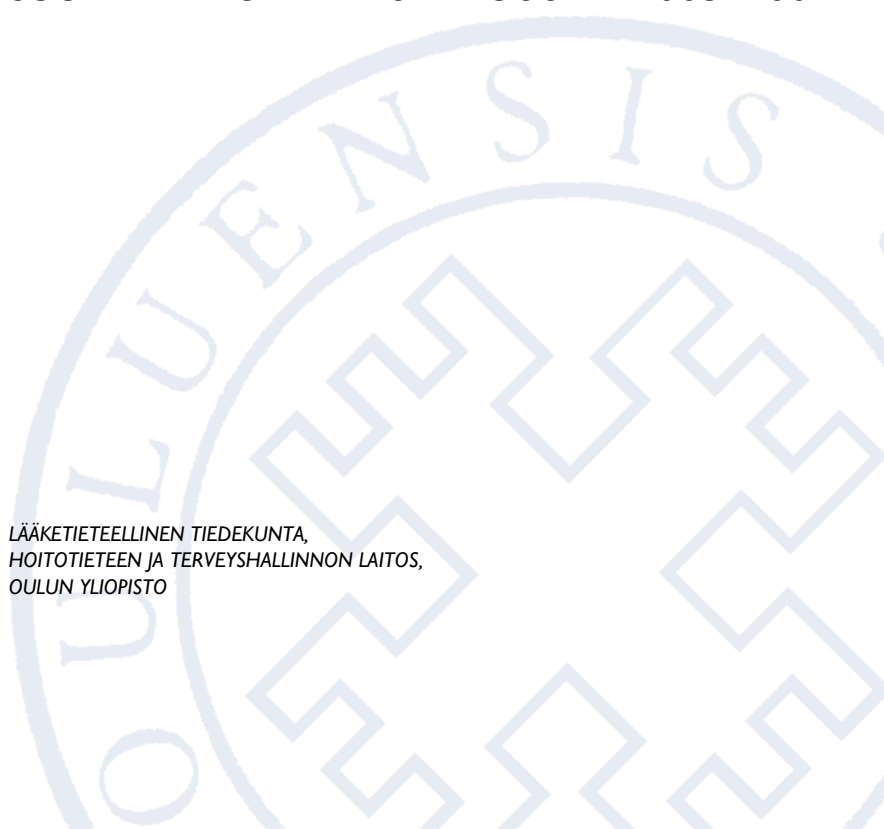
OSALLISTUJAOHJAUS RISTIPAINAINEIDEN KESKELLÄ

TAPAUSTUTKIMUS KAINUUN
MAAKUNTAKOKEILUN SOSIAALI- JA
TERVEYDENHUOLLON KEHITTÄMISHANKKEEN
SUUNNITTELUVAIHEESTA VUOSINA 2003–2004

LÄÄKETIETEELLINEN TIEDEKUNTA,
HOITOTIETEEN JA TERVEYSHALLINNON LAITOS,
OULUN YLIOPISTO

D

MEDICA



MARJO SUHONEN

**OSALLISTUJAOHJAUS
RISTIPAINAINEIDEN KESKELLÄ**

Tapaustutkimus Kainuun maakuntakokeilun sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämishankkeen suunnitteluvaiheesta vuosina 2003–2004

Esitetään Oulun yliopiston lääketieteellisen tiedekunnan suostumuksella julkisesti tarkastettavaksi tiedekunnan päärakennuksen luentosalissa 101 A (Aapistie 5 A)
25. toukokuuta 2007 kello 12

Copyright © 2007
Acta Univ. Oul. D 924, 2007

Työn ohjaajat
Dosentti Leena Paasivaara
Professori Juhani Nikkilä

Esitarkastajat
Professori Ismo Lumijärvi
Dosentti Vesa Nissinen

ISBN 978-951-42-8445-8 (Paperback)
ISBN 978-951-42-8446-5 (PDF)
<http://herkules.oulu.fi/isbn9789514284465/>
ISSN 0355-3221 (Printed)
ISSN 1796-2234 (Online)
<http://herkules.oulu.fi/issn03553221/>

Kannen suunnittelu
Raimo Ahonen

OULU UNIVERSITY PRESS
OULU 2007

Suhonen, Marjo, Participant steering under conflicting pressures. A case study of the planning phase of the social and health care development project of the Administrative Experiment of the Kainuu Region in 2003–2004

Faculty of Medicine, Department of Nursing Science and Health Administration, University of Oulu, P.O.Box 5300, FI-90014 University of Oulu, Finland

Acta Univ. Oul. D 924, 2007

Oulu, Finland

Abstract

The aim of the study was to deepen understanding of the concept of participant steering and to find out what participant steering is like in practical implementation of the social and health care development project. Participant steering refers to the operation of persons involved in the planning organisation of the development project. Participant steering is a new theoretical concept that has been formed during this research process. A qualitative case study approach was used in this study. The social and health care development project related to the Administrative Experiment of the Kainuu Region was chosen as the object of the study. The material of the study consisted of the following: 1. document material, i.e. minutes from meetings of the planning organisation of the Administrative Experiment of the Kainuu Region (n = 86) from 2003–2004, 2. interviews with deliberately selected participants of the social and health care development project planning groups of the Administrative Experiment of the Kainuu region in 2004 (n = 16) and 3. articles published in 2003–2004 in the newspapers Kainuun Sanomat, Kaleva and Ylä-Kainuu concerning the Administrative Experiment of the Kainuu Region (n = 201). The material was analysed using content analysis and text analysis.

According to the results of the study, the constructive elements of participant steering were a confidence-building participant-centred approach, focus on interests emphasising cooperation and goal orientation supporting reform. A confidence-building participant-centred approach meant that participants took an active part in the planning and that they had a primary role in the decision-making process associated with the development project. Focus on interests emphasising cooperation referred to participants' efforts to further their own interests and those of the interest groups they represented and to harmonise the two. Goal orientation supporting reform referred to the importance of the goal and objectives of the development project. A marked juxtaposition could be observed in participant steering: insufficient participation vs. trust, competition vs. cooperation and reform vs. change resistance. Development projects seem to be suitable as means of reforming social and health care operation models and culture, as they enable genuine dialogue and meeting of cultures. According to the present study, the launching of productive cooperation between municipalities is promoted by a long planning phase and a planning framework that enables participation. In this process, the needs and goals of cooperation are approached from regional starting points, listening to all parties involved. The information obtained from this study can be utilised in development project planning, steering and evaluation.

Keywords: project management, public health administration, regional cooperation

Suhonen, Marjo, Osallistujaohjaus ristipaineiden keskellä. Tapaustutkimus Kainuun maakuntakokeilun sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämishankkeen suunnittelu- vaiheesta vuosina 2003–2004

Lääketieteellinen tiedekunta, Hoitotieteen ja terveyshallinnon laitos, Oulun yliopisto, PL 5300, 90014 Oulun yliopisto

Acta Univ. Oul. D 924, 2007

Oulu

Tiivistelmä

Tutkimuksen tarkoituksena oli syventää ymmärrystä osallistujaohjauksen käsitteestä sekä selvittää, minkälaista osallistujaohjaus on sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämishankkeen käytännössä. Osallistujaohjauksella tarkoitetaan kehittämishankkeen suunnitteluorganisaatioon kuuluvien osallistujien toimintaa. Osallistujaohjaus on uusi teoreettinen käsite, joka muodostettiin tämän tutkimusprosessin aikana. Tutkimuksen lähestymistapana oli laadullinen tapaustutkimus. Tutkimuskohteeksi valittiin Kainuun maakuntakokeiluun liittyvä sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämishanke. Tutkimusaineistoina käytettiin 1. dokumenttiaineistoa eli Kainuun maakuntakokeilun suunnitteluorganisaation kokouspöytäkirjoja (n = 86) vuosilta 2003–2004, 2. Kainuun maakuntakokeilun sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämishankkeen suunnitteluryhmistä harkinnanvaraisesti valittujen osallistujien haastatteluja vuodelta 2004 (n = 16) ja 3. Kainuun Sanomissa, Kalevassa ja Ylä-Kainuu -sanomalehdissä vuosina 2003–2004 ilmestyneitä Kainuun maakuntakokeilun suunnittelua käsitteleviä sanomalehtiartikkeleita (n = 201). Aineistot analysoitiin sisällönanalyyysillä ja tekstianalyyysillä.

Tutkimustulosten mukaan osallistujaohjaus rakentui luottamusta tuottavasta osallistujalähtöisyydestä, yhteistyötä korostavasta intressipainotteisuudesta ja uudistusta tukevasta tavoitesuuntautuneisuudesta. Luottamusta tuottava osallistujalähtöisyys tarkoitti osallistujien aktiivista osallistumista suunnitteluun ja osallistujien ensisijaisuutta kehittämishankkeen päätöksenteossa. Yhteistyötä korostava intressipainotteisuus tarkoitti osallistujien pyrkimyksiä edistää omia ja edustamiensa sidosryhmien intressejä sekä sovittaa niitä yhteen. Uudistusta tukeva tavoitesuuntautuneisuus tarkoitti kehittämishankkeen päämäärän ja tavoitteiden tärkeyttä. Osallistujaohjauksessa oli nähtävissä voimakas vastakkainasettelu: riittämätön osallisuus versus luottamus, kilpailu versus yhteistyö ja uudistaminen versus muutosvastarinta. Kehittämishankkeet näyttävät soveltuvan sosiaali- ja terveydenhuollon toimintamallien ja kulttuurin uudistamisen keinoiksi, koska aito dialogi ja kulttuurien kohtaaminen ovat niissä mahdollisia. Kuntien välisen tuloksekkaan yhteistyön käynnistämistä edistää tämän tutkimuksen mukaan pitkä suunnitteluvaihe ja osallistumisen mahdollistava suunnittelukehikko. Siinä yhteistyön tarpeita ja tavoitteita lähestytään alueen lähtökohdista kaikkia osapuolia kuunnellen. Tutkimuksen tuottamaa tietoa voidaan hyödyntää kehittämishankkeiden suunnittelussa, ohjauksessa ja arvioinnissa. Erityisesti tietoa voidaan soveltaa kehittämishankkeen suunnitteluun osallistumisen edistämisessä ja uudenlaisen yhteistyön muotoutumisen alkuvaiheessa.

Asiasanat: maakunnat, projektit, sosiaali- ja terveyshallinto, yhteistyö

Pihlalle (2 v 2 kk)

Kiitokset

Kiinnostukseni kehittämishankkeisiin ja niiden tutkimiseen virisi professori Juhani Nikkilän kannustamana jo pro gradu -tutkielmassani. Aiheen syventäminen oli luontevaa ensin lisensiaatintutkimuksessa ja nyt väitöskirjassa. Niissä pääohjaajani on ollut dosentti Leena Paasivaara ja toisena ohjaajana on ollut professori Juhani Nikkilä. Ohjaajille kuuluvat suurimmat kiitokseni koko väitöskirjaprosessin ajalta. Väitöskirjatyön tekeminen on ollut teidän ohjauksessanne hauskaa työtä. Olette tehneet ohjaustilanteista luovia keskusteluja. Väitöskirjaprosessini parhaat oivallukset ovat syntyneet näissä tilanteissa. Ohjauksessanne olen alkanut ymmärtää, että vaikka kirjoittaminen on ensisijaisesti systemaattista ja kurinalaista toimintaa, luova työ edellyttää rohkean ja samalla itseään kohtaan suvaitsevaisen suhtautumisen oppimista. Teidän ansiostanne olen huomannut nauttivani kirjoittamisesta yhä enemmän. Kiitos, että olette luoneet ohjaajina ilmapiirin, jossa on ollut hyvä opetella tutkimuksen tekemistä.

Leena Paasivaaraa kiitän lisäksi valtavasta määrästä konkreettista opastusta, josta olen saanut ohjauksessasi nauttia. Väitöskirjatyöni rinnalla olemme työstäneet yhteisiä tutkimusprojekteja ja istuneet lukemattomia tunteja tietokoneen äärellä. Nämä kirjoitussessiot, joissa on välillä naurettu hervottomastikin, ovat olleet aloittelevalle tutkijalle parhaita mahdollisia oppimistilanteita.

Väitöskirjatyöni esitarkastajia professori Ismo Lumijärveä ja dosentti Vesa Nissistä kiitän perusteellisesta perehtymisestä väitöskirjatyöhöni. Sain teiltä arvokkaita kehittämissuhteita työni edistämiseksi.

Taloudellinen tuki on ollut välttämätöntä väitöskirjatyön toteuttamiseksi. Apurahaa tutkimustani varten myönsivät Suomen kulttuurirahaston Kainuun maakuntarahasto, Suomussalmen kunta ja Työsuojelurahasto. Väitöskirjatyöni intensiivisimmän kirjoittamisvaiheen ajan toimin Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen tutkijakoulun tutkijakoulutettavana. Kiitän kaikkia näitä tahoja tuesta. Lisäksi tutkimukseni kiinnittyi Pohjoisen hyvinvoinnin, terveyden ja sopeutumisen tutkijakouluun.

Suuri joukko kainuulaisia teki yhteistyötä kanssani väitöskirjan aineiston keruun aikana. Kiitos kaikille teille, jotka autoitte dokumentti- ja sanomalehtiartikkeliaineiston hankinnassa. Tärkeimmät kiitokset kuuluvat kuitenkin haastateltavilleni. Te jaoitte näkemyksenne avoimesti ja rohkeasti.

Väitöskirjatyö on ollut itsenäistä ja joinakin hetkinä myös yksinäistä työtä. Tärkeitä keskustelukumppaneita tutkimusprosessin aikana ovat olleet muut hoitotieteen ja terveyshallinnon laitoksella omien tutkimushankkeidensa kanssa työskennelleet nuoret ja jo varttuneemmatkin tutkijat: Satu, Kati, Mari, Antti, Maria, Reetta ja Kirsi sekä viime vaiheessa Hanna, Leena P.-P. ja Marjo T. Teidän kanssanne on ollut tärkeää jakaa kokemuksia tutkimustyön huippu- ja svantokohdista. Kiitos myös Outi Kansteelle tutkimukseen liittyvistä keskusteluista sekä Eija Tuomelle huolenpidosta koko tutkimusprosessini ajan. Kiitokset koko hoitotieteen ja terveyshallinnon laitoksen henkilökunnalle, joka on ollut tutkimustyöni tärkeä taustayhteisö. Olen ollut etuoikeutettu saadessani työstää väitöskirjaa juuri tämän tiedeyhteisön jäsenenä. Lisäksi kiitän FM Jukka Käräjäjojaa kielen tarkastuksesta ja FM Anna Vuolteenahoa englannin kielen käännöksestä.

Tutkimustyö on väistämättä vienyt aikaa ystäviltä ja läheisiltä. Kiitän ystäviäni, erityisesti Merjaa, Katjaa ja Merviä arkeen ja elämään liittyvistä keskusteluistamme. Niitä on usein käyty sähköpostien ja tekstiviestien välityksellä. Kiitän lämpimästi äitiäni Mirjaa ja isääni Arvoa monipuolisesta tuesta ja huolenpidosta koulu- ja opiskeluaikoinani. Niiden turvin olen kulkenut tien ”hössönkoulusta” tohtoriksi. Myös viime vuosina teiltä saamani käytännön apu pikkulapsiperheen arjessa on ollut korvaamattoman arvokasta. Siskoani Marianne kiitän Kainuun malliin liittyvistä keskusteluistamme, mutta etenkin siitä, että olet isosiskona läsnä elämässäni. Lisäksi kiitän muita sukulaisiani, tuttaviani ja kummilapsiani siitä, että olette kulkeneet väitöskirjamatkaa kanssani. Kiitos myös puolisoni sukulaisille, etenkin Sarille ja Pekalle perheineen sekä apelleni Arvolle kiinnostuksesta väitöskirjaprosessiani kohtaan.

Rakkaimmat kiitokset kuuluvat perheelleni. Puolisoani Akia kiitän siitä, että olet ollut täysillä mukana opiskelu- ja kirjoitushankkeissani kannustaen aina uuteen projektiin. Omistautumisesi palkkatyölle on mahdollistanut minun jatkuvan opiskeluni. Väitöskirjaprosessin aikana opettelin myös olemaan äiti. Tyttäreemme Pihla on tuonut uusia, entistä iloisempia sävyjä arjen keskelle ”tirristystensä”, ”limmailujensa” ja viime aikoina ehtymättömän ”pilpattelunsa” kautta. Hellät kiitokset rakkaalle tyttarellemme siitä, että olet olemassa. Omistan väitöskirjani Pihlalle.

Oulussa, Kaakonpojankujalla kevätauringon lämmittäessä 2.4.2007

Marjo Suhonen

Luettelo kuvioista

Kuvio 1.	Ohjauksen ulottuvuudet.	24
Kuvio 2.	Poliittishallinnollinen ohjaus sosiaali- ja terveydenhuollossa.	26
Kuvio 3.	Verkosto-ohjaus ja sen lähikäsitteet tässä tutkimuksessa.	28
Kuvio 4.	Kehittämishankkeen ulkopuolinen ohjaus.	35
Kuvio 5.	Ohjaus kehittämishankkeessa osallistujaohjauksen näkökulmasta.	36
Kuvio 6.	Osallistumiskäsitteistö kehittämishankkeen suunnittelun kontekstissa. (Mukaiillen Suhonen ym. 2006.)	41
Kuvio 7.	Aluehallinnolliset käsitteet ja niiden väliset suhteet. (Mukaiillen Suhonen & Paasivaara 2004.)	45
Kuvio 8.	Yhteenveto osallistujaohjauksesta sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämishankkeessa.	48
Kuvio 9.	Tutkimuksen tieteenfilosofiset ja metodologiset lähtökohdat.	50
Kuvio 10.	Kainuun maakuntakokeilun suunnitteluorganisaatio.	55
Kuvio 11.	Kainuun maakunta.	56
Kuvio 12.	Osallistujaohjaus Kainuun maakuntakokeilun sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämishankkeen suunnittelussa – kooste tutkimustuloksista.	101
Kuvio 13.	Osallistujaohjauksen hahmottaminen.	103
Kuvio 14.	Riittämätön osallisuus ja luottamus vastakkaisina teemoina osallistujalähtöisyydessä.	107
Kuvio 15.	Kilpailu ja yhteistyö intressipainotteisuudessa.	109
Kuvio 16.	Muutosvastarinta ja uudistaminen tavoitesuuntautuneisuudessa.	113
Kuvio 17.	Osallistujaohjauksen kokonaisuuden hahmottaminen tässä tutkimuksessa empirian avulla.	116

Luettelo taulukoista

Taulukko 1.	Ohjausta kuvaavia termejä ja niiden merkityksiä.....	22
Taulukko 2.	Ohjauksen määritelmiä	23
Taulukko 3.	Kehittämishanketta kuvaavia termejä ja niiden merkityksiä.....	31
Taulukko 4.	Kehittämishankkeessa tapahtuvaa ohjausta kuvaavia termejä ja niiden merkityksiä.....	33
Taulukko 5.	Osallistumista kuvaavia termejä ja niiden merkityksiä.....	40
Taulukko 6.	Tutkimusprosessin eteneminen.....	53
Taulukko 7.	Tutkimuksessa käytetty dokumenttiaineisto suunnitteluryhmittäin.....	58
Taulukko 8.	Aineistojen analyysin vaiheet.....	61
Taulukko 9.	Osallistujaohjauksen pääteemat ja vastakkainasettelu niiden sisällä.....	104
Taulukko 10.	Osallistujaohjaus, poliittishallinnollinen ohjaus ja verkosto-ohjaus vertailussa.....	111
Liitetaulukko 1.	Haastateltavien sidokset suunnitteluryhmiin.....	149

Sisältö

Abstract	
Tiivistelmä	
Kiitokset	
Luettelo kuvioista	
Luettelo taulukoista	
Sisältö	
1 Tutkimuksen tausta, tarkoitus ja tutkimustehtävä	17
2 Osallistujaohjaus sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämishankkeessa	20
2.1 Julkishallinnon reformit	20
2.2 Ohjaus käsitteenä	21
2.3 Poliittishallinnollinen ohjaus	26
2.4 Verkosto-ohjaus	27
2.5 Kehittämishanke osana ohjausta	30
2.5.1 Kehittämishanke käsitteenä ja toimintana	30
2.5.2 Suunnittelu kehittämishankkeessa	37
2.6 Osallistujaohjauksen pääulottuvuudet	39
2.6.1 Osallistuminen	39
2.6.2 Yhteistyö	43
2.6.3 Tavoitteellisuus	47
2.7 Yhteenvedo osallistujaohjauksesta sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämishankkeessa	48
3 Tutkimuksen tieteenfilosofiset ja metodologiset lähtökohdat	50
4 Tutkimuksen toteuttaminen	53
4.1 Tutkimusprosessin eteneminen	53
4.2 Aineistojen kerääminen	54
4.2.1 Kainuun maakuntakokeilu tutkimuskohteena	54
4.2.2 Aineistot	57
4.3 Aineistojen analysoiminen	60
5 Osallistujaohjaus Kainuun maakuntakokeilun sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämishankkeen suunnittelussa	67
5.1 Luottamusta tuottava osallistujalähtöisyys	67

5.1.1 Ryhmävetoisuus	67
5.1.2 Moniportaisuus	74
5.1.3 Osallistuvuus	76
5.1.3.1 Osallistujien arviot osallistumismahdollisuuksistaan	76
5.1.3.2 Osallistumismahdollisuuksiin liittyvät estävät tekijät	83
5.2 Yhteistyötä korostava intressipainotteisuus	86
5.2.1 Hyväksyttävyyys	86
5.2.2 Kilpailuvuus	89
5.2.3 Avoimuus	94
5.3 Uudistusta tukeva tavoitesuuntautuneisuus	96
5.3.1 Päämäärätietoisuus	96
5.3.2 Uudistushenkisyys	97
5.3.3 Muutosvastaisuus	99
5.4 Yhteenvedo osallistujaohjauksesta Kainuun maakuntakoikeilun sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämishankkeen suunnittelussa	100
6 Pohdinta	102
6.1 Tutkimustulosten tarkastelu	102
6.1.1 Osallistujaohjauksen hahmottaminen	102
6.1.2 Riittämätön osallisuus versus luottamus	104
6.1.3 Kilpailu versus yhteistyö	108
6.1.4 Muutosvastarinta versus uudistaminen	112
6.2 Tutkimuksen merkitys ja jatkotutkimushaasteet	114
6.3 Tutkimuksen luotettavuus	115
6.4 Eettiset kysymykset	117
7 Johtopäätökset	119
Lähde- ja kirjallisuusluettelo	
Liitteet	

1 Tutkimuksen tausta, tarkoitus ja tutkimustehtävä

Mikä Kainuussa muuttuu hallintokokeilun alkaessa 1.1.2005, Kainuun hallintokokeilun pääsihteeri Hannu Leskinen?

Kuntien vastuulla ollut sosiaali- ja terveydenhuolto sekä erikoissairaanhoido siirtyvät perustettavan Kainuun maakunta -kuntayhtymän vastuulle lasten päivähoidoa lukuun ottamatta. Myös lukiotoiminta ja ammatillinen koulutus siirtyvät kuntien vastuulta maakunnalle. Maakunnan toimivalta alueen kehitykseen osoitettujen resurssien ohjaamisessa kasvaa eli rahavirroista, joista Kainuussa ovat päättäneet eri aluehallintoviranomaiset, päättää maakuntavaltuusto. Näistä keskeisimpiä ovat työvoimapolitiikkaan sekä perustienpitoon liittyvät asiat.

Kuka tai mikä päättää maakunnan yhteisistä rahoista?

Maakuntavaltuusto on viime kädessä päättäjä palveluiden järjestämisessä, mutta kunnallisten toimielinten tapaan se voi ja siirtänee sosiaali- ja terveyslautakunnan ja koulutuslautakunnan tehtäväksi alansa toimintojen ja palveluiden järjestämisen.

(Kaleva 10.10.2004)

Edellinen sanomalehtiartikkelin lainaus kuvaa kehittämishankkeen avulla käynnistettyä kuntien välistä yhteistyötä suomalaisessa sosiaali- ja terveydenhuollossa.

Kuntien toimintaympäristöä leimaa dynaamisuus (Kauppinen 2005). Kunnalliseen palvelujärjestelmään on kohdistunut paineita ohjausjärjestelmän muutoksen (Leskinen 2001), rahoituksen tiukentumisen (Lehto & Blomster 2000, Helin 2002, Nummela 2003) sekä sosiaali- ja terveystalouden lisäntyvän tarpeen myötä (Ryynänen ym. 1999). Viime vuosina kuntia on valtion taholta kehoitettu entistä laajempaan yhteistyöhön. Se on katsottu keinoksi vastata muuttuvan toimintaympäristön haasteisiin. (Vrt. Haveri & Nieminen 2003, Uoti 2003.) Yhteistyön lisäämiseen liittyy esimerkiksi suunnitteilla oleva kunta- ja palvelurakennemuutos (vrt. Rönkkö 2005).

Kuntien välistä seudullista yhteistyötä on tällä vuosikymmenellä käynnistetty eri puolilla Suomea (esimerkiksi Hirvonen 2002, Majoinen ym. 2003). Tavoitteena on ollut

suuntautua sektorikeskeisyydestä monen toimijan väliseen yhteistyöhön, joka perustuu vuoropuheluun (Arnkil ym. 2003). Erityisesti sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämiseksi kunnat ovat hakeutuneet yhteistyöhön keskenään. Kunnissa on myös etsitty uusia toimintatapoja palvelutarpeisiin vastaamiseksi ja toiminnan tehostamiseksi. Kehittämishankkeet on nähty yhdeksi keinoksi ratkaista kansalaisten tarpeiden ja talouden rajoitteiden välisiä ristiriitoja (Cavén 1997). Kehittämishankkeella tarkoitan määräaikaista, kerta-luontoista ja tavoitteellista tehtäväkokonaisuutta, jonka avulla pyritään luomaan uusi, aiempaa parempi toimintatapa.

Valtakunnallisten kehittämishankkeiden arvioinneissa on painotettu kehittämishankkeiden lisäämistä ja toiminnan tehostamista (esimerkiksi Viisainen ym. 2002). Esimerkiksi vuonna 2002 sosiaali- ja terveysministeriö rahoitti seutukunnallisia kehittämishankkeita ja terveydenhuollon palvelujärjestelmän kehittämiskokeiluja lähes kolmella miljoonalla eurolla (Virtanen & Tonttila 2005). Lisäksi suomalaisessa sosiaali- ja terveydenhuollossa on käynnistetty laajempia valtakunnallisia kehittämishankkeita, esimerkiksi Kansallinen terveyshanke 2003–2007. Tämän suuntaisen kehityksen myötä 2000-luvun suomalaisesta yhteiskunnasta on käytetty nimeä projektiyhteiskunta (Sulkunen 2006).

Kehittämishankkeita kohtaan on esitetty myös kritiikkiä. Esimerkiksi Majoinen (2002) on arvioinut niiden määräaikaaisuuden vaikeuttavan pitkäjännitteistä kehittämistyötä. Sjöblom (2006) puolestaan on kritisoinut kehittämishankkeita välineiksi, joilla toimijat pyrkivät saavuttamaan omat strategiset tavoitteensa. Kehittämishankkeiden todellisuus on osoittautunut haasteelliseksi, koska niiden toimintatavat eivät ole vielä täysin vakiintuneet. Kehittämishankkeet ovat suhteellisen uusi toimintamuoto suomalaisessa sosiaali- ja terveydenhuollossa. Niiden keskeisenä vahvuutena on kohdentua erityyppisten ongelmien ratkaisemiseen johtamisen, palvelujen, organisaatioiden ja niiden rakenteiden, prosessien tai henkilöstön osalta (Seppänen-Järvelä 1999). Vaihtelevien päämäärien vuoksi kehittämishankkeen onnistumisessa korostuu ohjaus. Ohjauksella tarkoitan kehittämishankkeen toteuttamista varten tehtävää päätöksentekoa ja organisointia.

Tämä tutkimus jatkaa keskustelua sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämishankkeessa tapahtuvasta ohjauksesta kuntien välisen yhteistyön kontekstissa. Rajaan tarkastelun Suomeen, koska sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämishankkeet ovat osa suomalaisen hyvinvointiyhteiskunnan kehityshistoriaa, sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmää ja sen muotoutumista (vrt. Lehto ym. 2003). Tutkimus on terveyshallintotieteellinen. Se sivuaa myös politiikan tutkimuksen sekä alue- ja kunnallistieteen perinteitä osallistumisen ja kuntien välisen yhteistyön teemojen myötä.

Tutkimuksen tarkoituksena on syventää ymmärrystä osallistujaohjauksen käsitteestä sekä selvittää tutkimusesimerkin avulla, millaista on osallistujaohjaus sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämishankkeen käytännössä. Tutkimustehtävä on: minkälaista on osallistujaohjaus teoriassa ja sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämishankkeen käytännössä? Tutkimustehtävä tarkentuu seuraaviin kysymyksiin:

1. Mitkä ovat osallistujaohjauksen pääteemat?
2. Minkälaisiksi osallistujat arvioivat osallistumismahdollisuutensa ja niihin liittyvät tekijät?
3. Millä tavalla osallistujien erilaiset intressit näyttäytyvät osallistujaohjauksessa?
4. Minkälainen on kehittämishankkeen tavoitteiden asema osallistujaohjauksessa?

Osallistujaohjaus on uusi ohjausta kehittämishankkeessa jäsentävä teoreettinen käsite, jonka muodostin tämän tutkimusprosessin myötä. Tarkoitin sillä kehittämishankkeen suunnitteluorganisaatioon kuuluvien osallistujien eli sidosryhmien edustajien ohjaustointia. Osallistujaohjauksen tutkiminen on ajankohtaista, koska julkisen hallinnon tehostamispyrkimykset innovatiivisten kehittämishankkeiden avulla ovat viime vuosina nousseet voimakkaasti esille politiikan ja tieteen aloilla. Yhä suurempi osa sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstön työajasta kuluu kehittämishankkeiden suunnittelussa ja toteuttamisessa. Tutkimustietoa aiheesta on kuitenkin niukasti. Sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämishankkeessa tapahtuvaa ohjausta ei tiettävästi ole aiemmin tutkittu Suomessa terveyshallintotieteen tai hallintotieteen näkökulmasta. Tämän tutkimuksen tuottamaa tietoa voidaan hyödyntää kehittämishankkeiden suunnittelussa, toteuttamisessa ja arvioinnissa.

Tutkimusraportti rakentuu teoreettisesta ja empiirisestä osasta. Teoreettisessa osassa muodostan esiyymmärryksen kehittämishankkeessa tapahtuvasta suunnittelusta ja ohjauksesta sekä yhteistyöstä aiempien tutkimusten ja kirjallisuuden avulla. Empiirisessä osassa tarkastelen tapaustutkimuksen avulla yhden sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämishankkeen suunnitteluvaiheen osallistujaohjausta tarkentaen tutkimuksen teoreettisessa osassa hahmottelemani esiyymmärrystä. Tarkastelun perustana käytän dokumentti-, haastattelu- ja sanomalehtiartikkeliaineistoja.

Tutkimusraportti jakaantuu kahdeksaan lukuun. Ensimmäisessä luvussa esittelen tutkimuksen taustan, tarkoituksen ja tutkimustehtävän. Toisessa luvussa tarkastelen tutkimuksen teoreettisia lähtökohtia edeten ohjauksen käsitteestä kehittämishankkeen käsitteellisen ja toiminnallisen kuvauksen kautta osallistujaohjauksen pääulottuvuuksiin. Kolmannessa luvussa esitän tutkimuksen tieteenfilosofiset ja metodologiset lähtökohdat. Neljännessä luvussa kuvaan tutkimuksen toteuttamisen. Esittelen siinä tutkittavan tapauksen, tutkimusaineistot ja niiden analysoinnin. Viidennessä luvussa esittelen tutkimustulokset. Kuudennessa luvussa pohdin tutkimustuloksia, tutkimuksen merkitystä ja jatko-tutkimushaasteita sekä tarkastelen tutkimuksen luotettavuutta ja eettisyyttä. Seitsemännessä luvussa esittelen johtopäätökset. Kahdeksannessa luvussa luetteloin tutkimuksen lähteet ja kirjallisuuden.

2 Osallistujaohjaus sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämishankkeessa

Tämä tutkimus kohdentuu osallistujaohjaukseen sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämishankkeessa. Osallistujaohjauksen tarkastelemiseksi on välttämätöntä ensin tehdä katsaus ohjaukseen laajemmasta näkökulmasta: julkishallinnon reformeihin, ohjaukseen käsitteenä, poliittishallinnolliseen ohjaukseen ja verkosto-ohjaukseen sekä kehittämishankkeeseen käsitteenä ja toimintana.

2.1 Julkishallinnon reformit

Suomalainen julkishallinto ja sen ohjausjärjestelmä muuttuivat voimakkaasti 1980–1990-luvuilla. Muutosta on luonnehdittu siirtymäksi byrokratiasta itseohjautuvuuteen tai uuteen julkisjohtamiseen (Haveri 2000; 2002). Aktiiviseen hallinnon uudistamiseen pyrittiin kansallisen kilpailukyvyyn turvaamiseksi (vrt. Pollit & Bouckaert 2000). Taustalla vaikuttivat kansainväliset hallintoreformit. Ne liittyivät poliittishallinnollisen järjestelmän uudelleen muotoiluun New Public Management -ajattelun ja uusi julkisjohtaminen -doktriinin avulla (esimerkiksi Hood & Jackson 1991, Naschold 1995, Pollit ym. 1997, Emery & Giauque 2003, Horton 2003).

Keskeisiä julkishallinnon reformialueita olivat yksityistäminen, hallinnon hajauttaminen ja johtaminen (esimerkiksi Temmes & Kiviniemi 1995, Pollit & Hanney 1997, Lähdesmäki 2000, Pollit & Bouckaert 2000, Salminen 2001, Lähdesmäki 2003.) Esimerkiksi tulosvastuujuttelu, päätösvalan delegointi ja asiakasnäkökulman korostaminen ovat näiden uudistusten ilmenemismuotoja. Niiden avulla pyrittiin yhtäältä tehostamaan laajan julkisen sektorin toimintaa ja palveluntuotantoa sekä toisaalta kehittämään modernia hyvää hallintoa (vrt. Lähdesmäki 2003). Yhtenä päämääränä oli yhteistyön lisääminen julkisen sektorin toimijoiden kesken sekä yhteistyön käynnistäminen yksityisen ja julkisen sektorin välillä. Edellytyksenä oli toimijoiden välisten rajojen rikkoutuminen sekä tietoinen vuorovaikutus ja yhteistyö (Julkunen 2001).

Samanaikaisesti hallintoreformien kanssa laajat yhteiskunnalliset muutokset, kuten tietoyhteiskunnan kehittyminen ja globalisaatio (esimerkiksi Kasvio ym. 1999) sekä hyvin-

vointivaltion kriisiytyminen (Salminen 1998), ilmensivät julkishallinnon modernisaatiokehitystä Suomessa (Haverinen 2000). Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutos eli siirtyminen laitoshoidosta avohoitoon on yksi esimerkki tämän kehityksen tuloksista (vrt. Pelttari & Rouhiainen 1997).

Hallintoreformeihin nivoutui myös suunnittelujärjestelmän muutos. Suunnittelu oli hyvinvointivaltion rakentamisen aikakaudella, 1970-luvulta 1990-luvulle, julkisen hallinnon väline tulevaisuuteen suuntautumisessa (Sotarauta 1996, ks. myös Oulasvirta ym. 2002). Ohjausjärjestelmä ja suunnittelu kytkeytyivät tiiviisti toisiinsa siten, että valtionosuuden saamisen ehtona oli suunnitelma (Salminen 1998, Tuori 2000). Ohjaus- ja suunnittelujärjestelmän kasvu päättyi vuoden 1993 valtionosuusuudistukseen (Kröger 1997), jonka jälkeen kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuksia ei ole enää sidottu suunnitteluun (Lehto & Blomster 1999). Tällöin kunnat joutuivat ottamaan aktiivisemmän roolin sosiaali- ja terveystalvelujen järjestäjinä (Kröger 1996, Karila 1998). Samaan aikaan alettiin puhua hyvinvointivaltion kriisistä (esimerkiksi Tuori 2000).

Kehittämishankkeiden synty liittyy tässä kuvattuun ohjausjärjestelmän muutokseen. Kehittämishankkeet sivuuttivat aiemman keskushallintolähtöisesti komiteoiden kautta toteutetun kehittämistyön (vrt. Albaek 1995). Paikallisista tarpeista lähtevät kehittämishankkeet havaittiin osuviksi välineiksi tehostaa toimintaa ja käynnistää eri tahojen välistä yhteistyötä (esimerkiksi Arnkil ym. 2003). Niiden avulla pyrittiin myös täyttämään suunnittelujärjestelmän jättämä tyhjiö.

2.2 Ohjaus käsitteenä

Ohjaus-käsitteen (engl. esimerkiksi control, steering, direction, regulation) synonyymeinä esiintyvät hallinta (engl. governance) (esimerkiksi Bailey 1999), koordinointi (engl. coordination) (esimerkiksi Itkonen 1997, Lakso & Ristaniemi 2001) ja johtaminen (management). Esittelen ohjausta kuvaavia termejä ja niiden merkityksiä alla olevassa taulukossa (taulukko 1). Tarkoitan ohjauksella tietoista, vaikuttamaan pyrkivää toimintaa haluttu lopputuloksen saavuttamiseksi (vrt. Ahlstedt ym. 1986, Sinkkonen & Nikkilä 1988, Thompson ym. 1991). Valitsin tähän tutkimukseen ohjaus-käsitteen, koska sen sisältö soveltuu edellisen määritelmän perusteella hyvin kuvaamaan tutkimuksen aihepiiriä.

Taulukko 1. Ohjausta kuvaavia termejä ja niiden merkityksiä.

Ohjauksen englanninkielinen termi	Suomenkielinen käännös	Termin merkitys
Control	Valvonta	Ohjaamista, joka perustuu toiminnan onnistumisen varmistamiseen tiettyjen kriteerien täyttymisen näkökulmasta.
Steering	Ohjaaminen	Ohjaamista ryhmän toiminnan kautta.
Management	Johtaminen	Ohjaamista yksittäisen henkilön (johtajan) toiminnan kautta.
Governance	Hallinta	Yksityisen ja julkisen sektorin yhteistoimintaa, jonka keskeinen ilmenemismuoto ovat verkostot.
Governing	Hallitseminen	Poliittista johtamista, joka on hierarkkista ja luonteeltaan määräävää.
Coordination	Koordinointi	Toimintojen yhteensovittamista onnistuneen kokonaisuuden aikaansaamiseksi.
Direction	Ohjaus, ohje	Ohjaamista ohjeiden ja sääntöjen avulla.
Regulation	Sääntely	Ohjaamista oikeudellisin normein.

Ohjaus on käsitteenä moniulotteinen. Se on yksi politiikkaprosessin vaihe, jonka avulla demokraattisesti tehdyn politiikkapäätöksen jälkeen ohjataan hallintoa toteuttamaan asioita politiikka- tai ohjelmatavoitteen mukaisesti (Niemi-Iilahti ym. 2002, Oulasvirta ym. 2002). Ohjaus kytkeytyy politiikan ja hallinnon väliseen suhteeseen, johon liittyy vallan ja valtasuhteiden näkökulma (Salminen 2004). Valtaan liittyvän käsitteistön käyttö on epäyhtenäistä (Hoikka 2000). Yleisimmät käsitteet, valta ja vaikuttaminen, ovat keskenään lähikäsitteitä. Foucault (1982) on muodostanut ns. kokoavan valtakonseption, jossa otetaan huomioon sekä sosiaalista todellisuutta hahmottava ja sitä toiminnallaan muokkaava subjekti että yhteiskunnalliset rakenteet ja niiden vaikutukset subjettiin. Foucaultin (1982) mukaan valta ymmärretään voimasuhteiden moninaisuutena ja prosessina, joka lakkaamattomien kamppailujen kautta muuttaa olemassa olevia valtasuhteita. Valta voidaan nähdä myös ihmisten sosiaalisten suhteiden ilmiönä, joka ilmenee esimerkiksi yhden toimijan kyvyssä hallita toisen käytössä olevia resursseja (Pettigrew 1973). Valtakeskustelussa keskeinen kysymys on, kuka ottaa osaa päätöksentekoon. Hoikan (2000) mukaan valta on klassisen näkemyksen mukaan sillä, joka osallistuu päätöksentekoon monissa asioissa ja joka useimmissa tärkeimmissä asioissa saa tahtonsa läpi. Tämä valtanäkemyks korostuu tässä tutkimuksessa, koska suunnitteluun ja päätöksentekoon osallistuminen on keskeinen näkökulma osallistujaohjausta tarkasteltaessa. Tarkastelen osallistumista lähemmin alaluvussa 2.6.1 Osallistuminen.

Hallinnan käsite on ohjauksen synonyyminä käytetyistä käsitteistä uusin ja viime vuosina paljon käytetty. Sillä on alun perin tarkoitettu jonkin tehtävän tai toiminnan ohjaamista (Anttiroiko & Haveri 2003). Yksi näkemys hallinnasta on, että se on sekä ylhäältä että alhaalta tulevaa poliittista ohjausvoimaa (Tiihonen 2004). Nykyään hallinnan käsite viittaa uuteen toimintakulttuuriin, jossa perinteinen jäykkä hallinto (engl. government) ja hallitseminen (engl. governing) on antanut tilaa joustavammalle toiminnalle (Bailey 1999, Laurila 2000). Hallinta-käsitteen kautta valtio ja hallinto ymmärretään järjestelmäksi, joka on vastuussa omien palvelutehtäviensä lisäksi markkinoiden ja kansalaisyhteiskunnan instituutioiden toimivuudesta (vrt. Tiihonen 2000). Hirst (2000) kuvaa hallin-

nan käsitettä monimerkitykselliseksi, ja Tiihonen ja Tiihonen (2004) monikerroksiseksi. Käsite kytkeytyy julkishallinnon uusiin toimintaperiaatteisiin, kuten markkinaohjautuvuuteen ja asiakaslähtöisyyteen (Anttiroiko & Haveri 2003). Hallinnan käsite liittyy myös New Public Management -ajatteluun (Lähdesmäki 2003), jolle ominaista ovat mm. budjettileikkaukset, kilpailu, toiminnan tehostaminen ja yksityistäminen (Grueing 2001). Hallinnan keskeinen ilmenemismuoto ovat verkostot (Tiihonen & Tiihonen 2004). Tässä tutkimuksessa katson hallinnan olevan ohjauksen lähikäsite. Ymmärrän hallinnan liittyvään ohjausta laajempiin kokonaisuuksiin, koska hallintaan sisältyy julkishallinnon lisäksi yksityisen ja kolmannen sektorin näkökulma. Ohjaus-käsite on perinteisesti liitetty lähinnä julkishallinnon toimintaan.

Ohjaus-käsitettä on määritelty aiemmissa tutkimuksissa ja kirjallisuudessa monin eri tavoin (taulukko 2). Keskeistä määritelmässä on näkemys ohjauksesta toiminnan tehokkuutta lisäävänä toimintana. Niissä on yleensä keskitytty kunkin tutkimuksen näkökulmasta keskeiseen ulottuvuuteen jättäen muut ulottuvuudet käsittelemättä. Ohjauksen käsitteanalyysi on keskeneräistä, ja valmista eri ulottuvuudet kattavaa jaottelua ei ole olemassa.

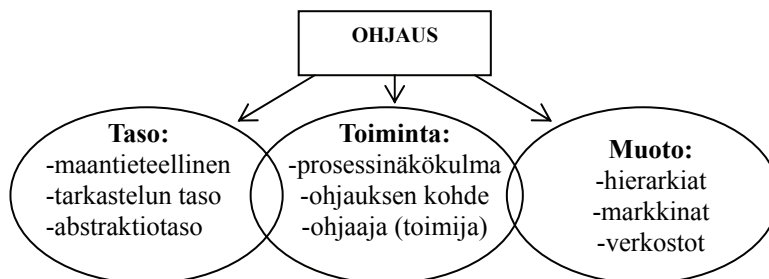
Taulukko 2. Ohjauksen määritelmiä.

Auktoriteetti	Ohjauksen määritelmä
Ahlstedt, Jahnukainen & Vartola. 1986.	Välitöntä ja/tai välillistä vaikuttamista yksikön toiminnan suuntaamiseen sekä laadun ja määrän osalta halutunkaltaisen tuotoksen aikaansaamiseksi.
Niemi-Iilahti, Stenvall & Ståhlberg. 2002.	Yksi politiikkaprosessin vaihe, jonka avulla demokraattisesti tehdyn politiikkapäätöksen jälkeen ohjataan hallintoa toteuttamaan asioita politiikka- tai ohjelmatavoitteen mukaisesti.
Oulasvirta, Ohtonen & Stenvall. 2002.	Sama kuin edellisessä.
Sinkkonen & Nikkilä. 1988.	Kaikki ne vaikuttamiskeinot, joilla ohjaava yksikkö pyrkii vaikuttamaan ohjauksen kohteeseen saadakseen sen toimimaan haluamallaan tavalla.
Virkkunen & Tuori. 1981.	Ohjaaminen on prosessi, jossa tietyt vaiheet seuraavat toisiaan kehämäisesti. Organisaation ohjaus ei muodosta yhtä yhtenäistä ohjausprosessia, vaan siihen sisältyy rinnakkaisia ja toisilleen alisteisia ohjausprosesseja. Ohjaus-käsite jaetaan kolmeen osaan: ohjauksen tehtävät, ohjauksen subjekti ja objekti sekä ulkoinen ja sisäinen ohjaus. Ohjauksen osatehtäviksi nähdään organisaation tehtävien ja toimintaedellytysten suhteuttaminen toimintaympäristöön, tavoitteiden saavuttamiseksi tarvittavien keinojen valinta ja resurssien käyttöön liittyvien ongelmien ratkaiseminen sekä organisaation eri osajärjestelmien ja -yksiköiden toiminnan sovittaminen yhteen.

Historiallisesta näkökulmasta tarkasteltuna julkisen hallinnon ohjaus oli 1990-luvun alkuun saakka sidottu valtion tahtoon (Held 1997). Sen jälkeen ohjauksen kehityksessä voidaan erottaa julkishallinnon reformien mukaisesti kolme pääsuuntaa: deregulaatio eli

sääntelyn purkaminen, desentralisaatio eli hallinnon hajauttaminen sekä markkinaohjautuvuus eli markkinaperusteisten ja asiakasohjautuvuutta painottavien toimintatapojen käyttöönotto (Anttiroiko & Haveri 2003). Nykyään ns. uudella hallinnan aikakaudella julkinen vastuu jakaantuu eri hallintotasoilla toimiville yhteisöille (Hirst 2000). Toiminta rakentuu yhteistyö-, verkosto- ja kumppanuussuhteiden varaan.

Ohjauksen kolmiulotteista voidaan jäsentää eri tavoin. Tämän tutkimuksen näkökulmasta katsotaan ohjauksen kolmiulotteiseksi. Erotan ohjauksen käsitteessä tason, toiminnan ja muodon (kuviot 1).



Kuvio 1. Ohjauksen ulottuvuudet.

Ohjauksen *taso* jakaantuu kolmeen osaan: 1. maantieteellinen taso eli ohjaus voi tapahtua valtakunnallisella, alueellisella tai paikallisella tasolla ja kohdistua johonkin näistä tasoista (Lehto ym. 2003), 2. tarkastelun taso, jolloin ohjausta tarkastellaan yhteiskunnallisena, yhteiskunnan osajärjestelmien, organisaatioiden välisenä tai yhden organisaation sisäisenä ilmiönä sekä 3. abstraktiotaso eli jaottelu ohjausjärjestelmään, ohjausmenetelmään ja ohjausvälineeseen (tekniikkaan) (Karila 1998). Tämän tutkimuksen tarkastelussa korostuu ohjauksen maantieteellinen taso maakunnallisen näkökulman kautta sekä tarkastelun tason organisaation sisäisen tason näkökulman kautta.

Ohjauksen *toiminnallisessa* ulottuvuudessa ohjaaminen nähdään prosessina (esimerkiksi Virkkunen & Tuori 1981). Ohjausprosessissa erotetaan tehtävät, ohjauksen subjekti ja objekti sekä sisäinen ja ulkoinen ohjaus. Keskeistä ohjauksen toiminnallisessa luonteessa on ohjaamisen tarkastelu ohjauksen kohteen (esim. tuotokset, panokset, vaikutukset) tai ohjaajan (toimijan) (esimerkiksi ministeriö, aluehallintoviranomainen, kunnallispoliitikko, asiakas) näkökulmasta. Tähän liittyy ohjauksen ymmärtäminen järjestelmänä, jossa erotetaan ohjaava yksikkö, ohjattava yksikkö ja näiden välillä ohjausimpulssi. Valvonta ja seuranta liittyvät ohjaukseen siten, että ilman niiden kautta kerättävää tietoa päätöksenteko- ja ohjausprosessi jäävät puutteellisiksi. Silloin ohjaaja ei saa arviointitietoa uudelleenohjaukselta varten. Valvontaan liittyy periaatteessa sanktion mahdollisuus, jos ohjausta ei noudateta. (Vrt. Ahlstedt ym. 1986, Oulasvirta ym. 2002.) Yksi näkökulma ohjaukseen on ohjauksen vaikutusten arvioiminen. Se on haasteellista, koska ohjauksen vaikutuksia on vaikea tunnistaa ja syitä selvittää. On vaikea arvioida, mikä ohjauksen osallisuus aiheuttaa tietyn vaikutuksen ja mikä on ohjauksen kokonaisvaikutus. (Hildén ym. 2001.)

Toiminnan, aiemmissa tutkimuksissa ohjaajien, näkökulma korostuu tässä tutkimuksessa. Se on yleensä katsottu ohjausmuotokeskustelun osaksi. Tässä tutkimuksessa ym-

määrän ohjaajien näkökulman liittyvän ohjauksen toiminnalliseen ulottuvuuteen. Perinteisesti ohjaajiksi on nähty virastot, laitokset ja poliittiset päättäjät. Nykyään myös kuntalaiset ja asiakkaat toimivat hyvinvointipalvelujen ohjaajina. Asiakkaiden osallistuminen palvelujen arviointiin ja kehittämiseen nähdään yhä tärkeämmäksi. Heidän vaikuttamismahdollisuuksiensa ja samalla kuntalaisosallisuuden lisääminen on katsottu keskeiseksi ohjauksen kehittämisessä. (Lumijärvi 1998.)

Ohjausta on aiemmissa tutkimuksissa ja kirjallisuudessa yleensä tarkasteltu ohjausmuodon tai ohjauksen kohteen näkökulmasta. Ohjauksen toimijoihin keskittyvää suomalaista tutkimusta on niukasti. Tutkimukset ja selvitykset ovat keskittyneet kuvailemaan toimijoiden tavoitteita ja toiminnan rajoitteita (esimerkiksi Oulasvirta ym. 2002). Tämän tutkimuksen tarkastelu kohdentuu ohjauksen toiminnalliseen ulottuvuuteen keskittyen osallistujien (ohjaajien) toiminnan syvällisempään tarkastelemiseen.

Ohjausmuodot, joista käytetään myös käsitettä ohjauskeinot, ovat painottuneet viime vuosien ohjauskeskustelussa. Näen ohjausmuodot tämän tutkimuksen näkökulmasta yhtenä ohjauksen pääulottuvuutena. Ohjausmuotoja voidaan jaotella eri tavoin. Esimerkiksi Lumijärvi (1998) on jaotellut ohjausmuodot sisältöohjaukseen, menettelyohjaukseen, resurssiohjaukseen, rekrytointiohjaukseen ja informaatio-ohjaukseen. Oulasvirta ym. (2002) puolestaan ovat jaotelleet ohjausmuodot sääntelyyn, taloudellisiin keinoihin ja informaatioon. Informaatio-ohjaus on viime vuosina korostunut (Niiranen 2005, Teperi 2005, Stenvall & Syväjärvi 2006). Se tarkoittaa ohjausta, jossa informaatiota välittämällä pyritään vaikuttamaan ohjauksen kohteena olevan käyttäytymiseen (Niemi-Lilahti ym. 2002). Osa ohjauksesta on formaalia (virallista) ja osa informaaliala (epävirallista) (Lumijärvi 1998). Informaatio-ohjauksen avulla pyritään kehittämään toimintaa laadukkaammaksi. Sen avulla ei kuitenkaan pystytä velvoittamaan ohjauksen kohdetta toimimaan halutulla tavalla. (Sinkkonen & Kinnunen 1994, Virtanen 2000a.)

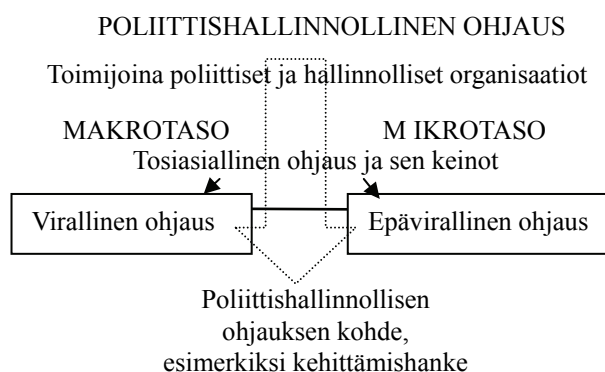
Uusia ohjausmuotoja ovat mm. sopimusohjaus (esimerkiksi Wiili-Peltola ym. 2002) ja tulosohjaus. Näiden kehittymisen taustalla on palvelujen markkinoistuminen (Lumijärvi 1998). Sopimusohjauksella tarkoitetaan Walshin (1995) mukaan hierarkkisten ja byrokrattisten toimintamallien korvaamista neuvottelua ja yhteisymmärrystä painottavilla markkinalähtöisillä periaatteilla. Terveystieteiden kontekstissa sopimusohjaus nähdään terveydenhuollon kehityksen ohjaamiseksi palvelujen tilaajan ja tuottajien välisillä läpinäkyvillä sopimuksilla (vrt. Sintonen ym. 1997, Wiili-Peltola ym. 2002). Tulosohtauksella puolestaan tarkoitetaan prosessia, jossa ohjaava ja ohjattava organisaatio sopivat asetettavista tulostavoitteista ja niiden toteuttamiseen osoitettavista resursseista (Niskanen 1997, Niemi-Lilahti ym. 2002). Tulosohtaus yleistyi vuoden 1993 valtionosuuudistuksen jälkeen. Se on merkinnyt taloudellisuus- ja tuloksellisuusvaateiden sekä palvelujen laatuohjauksen korostumista. (Lumijärvi 1998.)

Tässä tutkimuksessa jäsenmän ohjausmuodot hierarkioihin, markkinoihin ja verkostoihin (vrt. Streeck & Schmitter 1991, Thompson ym. 1991, Saarelainen 2003). Todellisuudessa ohjausmuodot esiintyvät rinnakkain ja toisiinsa sekoittuneena, jolloin puhutaan hybridimäisyydestä (Karila 1998, Kautonen & Tiainen 2000). Hierarkian katson synonyymiksi poliittishallinnolliselle ohjaukselle, jota tarkastelen lisää alaluvussa 2.3. Poliittishallinnollinen ohjaus. Markkinaohjauksessa, joka on vaihtoehto tietoiselle poliittishallinnolliselle ohjaukselle, julkinen sektori jättäytyy toteuttamaan markkinoiden tarpeita markkinaperusteisten toimintamuotojen avulla (Niskanen 1997, Salminen 1998). En tar-

kastele tässä tutkimuksessa markkinaohjausta, koska se ei korostu osallistujajohtauksen näkökulmasta. Verkostoja käsitellen tarkemmin alaluvussa 2.4 Verkosto-ohjaus.

2.3 Poliittishallinnollinen ohjaus

Poliittishallinnollisella ohjauksella tarkoitan sitä tosiasiallista ohjausta, jota mikro- ja makrotason poliittiset ja hallinnolliset organisaatiot tekevät erilaisin keinoin vaikuttaakseen ohjauksen kohteeseen, esimerkiksi kehittämishankkeen edistymiseen, haluamallaan tavalla (kuvio 2). Siinä korostuvat virallisten poliittisten ja julkisen hallinnon yksikköjen käyttämät menettelytavat (Lundquist 1987, Sinkkonen & Kinnunen 1994).



Kuvio 2. Poliittishallinnollinen ohjaus sosiaali- ja terveydenhuollossa.

Suomalaisen sosiaali- ja terveydenhuollon poliittishallinnollisessa ohjausjärjestelmässä erotetaan kunnallinen itsehallinto ja valtiollinen demokratia (Sinkkonen & Nikkilä 1988) eli kunnallinen ohjaus ja valtion ohjaus (ks. Itkonen 1997). Samaa tarkoitetaan käsitteillä mikro- ja makrotason ohjaus (Self 1979, Sinkkonen & Nikkilä 1988). Mikrotason ohjaajia ovat kunnan toimielimet, esimerkiksi kunnanvaltuusto ja lautakunnat. Makrotason ohjaajia ovat eduskunta, sosiaali- ja terveysministeriö sekä lääninhallitukset. (Tuori 2000.) Ohjaajien eli ohjauksen toimijoiden näkökulma on poliittishallinnollisessa ohjauksessa keskeinen, koska ohjaus toteutuu toimijoiden kautta.

Poliittishallinnollinen ohjaus ymmärretään prosessina, jossa on kolmesta viiteen vaihetta. Kolmivaiheisen prosessin vaiheet ovat politiikan muotoutumisen vaihe, valinnan, ratkaisun tai päätöksenteon vaihe sekä toimeenpanon ja siihen liittyvät valvonnan, seurannan ja erilaisen tarkastustoiminnan vaiheet. Viisivaiheisen prosessin vaiheet ovat poliittisen päiväjärjestyksen rakentaminen, suunnittelu tai muu valmistelu, varsinainen päätöksenteko, toimeenpano ja toimeenpanon valvonta. (Sinkkonen & Kinnunen 1994.) Poliittishallinnollisessa ohjauksessa erotetaan myös tasoja: virallinen, epävirallinen ja tosiasiallinen ohjaus (vrt. Ahlstedt ym. 1986). Virallinen ohjaus on poliittishallinnollisen järjestelmän sisäistä, oikeudellisin normein tapahtuvaa ohjausta. Lait ovat tärkein virallisen ohjauksen keino (Lehto ym. 2003, Heikkilä 2004). Lisäksi kunnissa voi olla käytössä

paikallisia normeja, jotka täydentävät lainsäädäntöä (Huhtanen 2004). Epävirallinen ohjaus sisältää kaiken sen ohjauksen, jota tehdään virallisen ohjauksen lisäksi ja sen ohella. Tosiasiallinen ohjaus sisältää molemmat edelliset. (Ahlstedt ym. 1986.) Kolmeksi poliittishallinnollisen ohjauksen päätyypiksi katsotaan normi-, taloudellinen ja informaatio-ohjaus (Sinkkonen & Kinnunen 1994, Virtanen 2000a).

Tämän tutkimuksen näkökulmasta poliittishallinnollisessa ohjauksessa korostuvat sekä virallinen että epävirallinen taso. Sivuan tässä tutkimuksessa myös prosessimaisuutta. Tutkimuksen keskipisteessä ei kuitenkaan ole poliittishallinnollisen ohjausjärjestelmän tai -prosessin tarkastelu. Tämä tutkimus keskittyy kehittämishankkeessa tapahtuvaan osallistujaohjaukseen, johon välittyy poliittishallinnolliseen ohjaukseen liittyviä toimintatapoja. Poliittishallinnollisella ohjauksella ja osallistujaohjauksella näyttää olevan yhteisiä rajapintoja. Esimerkiksi selkeä oma organisaatio ja virkamiesten aktiivinen toiminta ovat molemmissa välttämättömiä.

Historiallisesta näkökulmasta tarkasteltuna poliittishallinnollisen ohjauksen luonne sosiaali- ja terveydenhuollossa on muuttunut viime vuosikymmenten aikana. 1970-luku oli vahvan keskushallinnon ja normatiivisen ohjauksen aikaa (Leskinen 2001). Edelleen 1980-luku oli valtion hallitsemää sääntöihin perustuvaa normiohjausta, yksityiskohtaista resurssiohjausta ja suunnitteluohjausta (Niemi-Iilahti ym. 2002, Oulasvirta ym. 2002). 1980-luvun lopussa normiohjausta alettiin purkaa, resurssiohjaus väljentyi ja suunnittelusta luovuttiin vähitellen (Leskinen 2001). Niiden tilalle tuli informaatio-ohjaus ja 1990-luvulla tulosohjaus. Nämä ovat olleet yhä 2000-luvulla vallitsevia ohjausmekanismeja. (Meklin 2003, Niiranen 2005.)

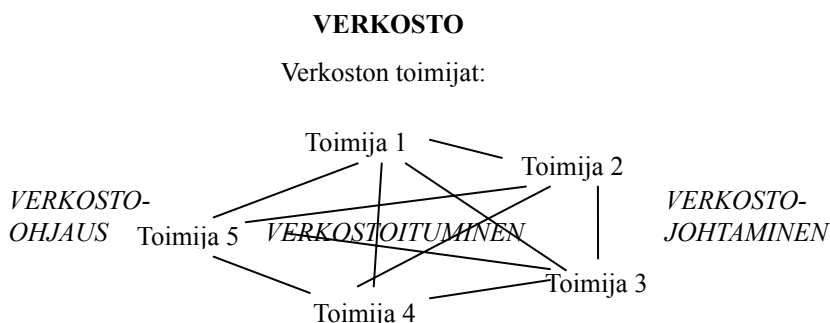
Hyvinvointipalvelujen ohjauskehitykselle on ollut tyypillistä kuntien oman ohjausvalan lisääntyminen ja valtion ohjausvallan vähentyminen (Lumijärvi 1998) eli mikrotason ohjauksen korostuminen. Valtion on sanottu jättäneen kunnat yksin selviytymään kansalaisten kasvavista palvelutarpeista (Kröger 1997). Tällä on tarkoitettu sekä valtion kuntiin kohdistaman valvonnan vähentymistä että sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuksien supistumista 1990-luvulla (Lehto & Blomster 2000). Kuntien lisääntyneen toimintavapauden käänköpuolena on ollut kuntatalouden kiristynyt ohjaus ja kuntien resurssien erilaistuminen. Se on johtanut palvelujen tason suureen vaihteluun kuntien välillä. (Oulasvirta ym. 2002.)

Tällä hetkellä sosiaali- ja terveydenhuollon ohjaus on murrosvaiheessa. Heikkilän (2004) mukaan ohjausjärjestelmä tarvitsee perusteellista uudistamista palvelujen saataavuuden ja laadun turvaamiseksi. Osallistujaohjauksen tarkastelu liittyy tähän keskusteluun.

2.4 Verkosto-ohjaus

Sosiaali- ja terveydenhuollossa toimii lisääntyvästi verkostoja (vrt. Rhodes 1991). Niiden avulla on pyritty ylittämään julkisessa hallinnossa perinteisesti vallinnut sektorijajottelu. Myös kehittämistyöstä on tullut yhä verkostomaisempaa toimintaa (Linnamaa 2002). Yhteistä verkostoille ja kehittämishankkeille on, että ne soveltuvat monimuotoisiin, dynaamisiin ja kompleksisiin tilanteisiin (vrt. Niemi-Iilahti 2002).

Käsitteenä ja ohjausmuotona verkosto on monivivahteinen. Tässä tutkimuksessa ymmärtää verkoston pääkäsitteeksi, jonka alakäsitteitä ovat verkostoituminen, verkostojohdaminen ja verkosto-ohjaus. Kaksi viimeksi mainittua ovat keskenään käsittehierarkiassa samalla tasolla (kuvio 3).



Kuvio 3. Verkosto-ohjaus ja sen lähikäsitteet tässä tutkimuksessa.

Verkosto-käsite on voimakkaasti kontekstisidonnainen. Sen sisältö vaihtelee tarkastelunäkökulman mukaan. Poliittishallinnollisen rakenteen näkökulmasta verkosto viittaa julkisten ja yksityisten organisaatioiden yhdistämiseen. Organisaatioiden näkökulmasta se tarkoittaa organisaation roolia verkoston osana tai organisaation rakenteen verkkomaisuutta. Yksilön näkökulmasta verkosto merkitsee hänen kontaktejaan eri organisaatioissa. Yleensä verkostot määritellään horisontaalisiksi yksiköiksi, joiden rakenne ja tiiviys vaihtelevat. (O'Toole 1997, Salminen 1998.) Verkostot voivat olla joko formaalisti tai eiformaalisti muodostuneita, näkyviä tai näkymättömiä, pysyviä tai väliaikaisia rakenteita (Niemi-Iilahti 2002). Yhteistä niille on, että ne madaltavat organisaatioiden välisiä rajoja (Tiihonen 2000). Onnistuessaan verkostot mahdollistavat toimivan vuoropuhelun ja neuvottelun (vrt. Arnkil ym. 2003).

Keskeisessä asemassa verkostossa ovat toimijat eli sidosryhmät (Lakso & Ristaniemi 2001). Ne ovat ihmisiä ja organisaatioita, joita verkosto yhdistää (Mattila & Uusikylä 1999). Keskeisellä sijalla verkostossa ovat yhteistyö, vastavuoroisuus ja valta toimijoiden välillä (Aro 1998, Johansson & Borell 1999) sekä toisaalta kumppanuus ja tasavertaisuus (Itkonen 1997, vrt. Saarelainen 2003). Toimijoiden välinen riippuvuus on korostunutta (vrt. Rhodes 1996, de Bruijn & ten Heuvelhof 1998, Sotarauta ym. 2003). Siksi luottamuksen kehittyminen henkilöiden välille on tärkeää (vrt. Rhodes 1996, Saarelainen 2003). Luottamuksen syntymistä edistävät suorat, henkilökohtaiset kontaktit, joihin verkoston olemassaolo perimmiltään perustuu (Kautonen & Tiainen 2000, Niemi-Iilahti 2002).

Myös valtakysymykset liittyvät verkoston toimijoiden välisiin suhteisiin (Krogars 2000). Toimijoiden valta-asemat vaihtelevat, jolloin vähemmän vaikutusvaltaiset henkilöt pyrkivät luomaan yhteyksiä vallan keskiössä oleviin toimijoihin (Johansson & Borell 1999, Mattila 1999). Valtaa voidaan tarkastella verkostossa myös siitä näkökulmasta, että johtamisen valta ja vastuu on hajautettu verkoston eri osiin ja verkostossa toteutetaan jaettua päätöksentekoa (Niemi-Iilahti 2002).

Toimijoiden lisäksi verkostossa korostuu yhteinen toiminnan kohde (vrt. Mayntz 1993). Karjalainen (1996) puhuu systeemisestä verkostokäsityksestä: verkosto on yhteisen kohteen (esimerkiksi asiakkaan) synnyttämänä olemassa. Miettinen (1993) käyttää käsitettä rajakohde (engl. boundary object) verkoston yhteen linkittävästä teemasta. Rajakohde on se, josta verkostossa yhdessä neuvotellaan. Kehittämishankkeen kontekstissa verkostomainen toiminta liittyy kehittämishankkeen yhteisen tavoitteen toteuttamiseen, joten tavoite voidaan nähdä rajakohteena.

Verkostoituminen on yksi verkostoon liittyvistä käsitteistä. Se merkitsee organisaatioiden välisen yhteistyön käynnistämistä yhteisen tavoitteen saavuttamiseksi (vrt. Alasoini 1997, Pines 2002) sekä vastavuoroisuuden, toimijoiden keskinäisriippuvuuden ja eihierarkkisten vuorovaikutussuhteiden lisääntymistä (vrt. Sotarauta ym. 2003). Verkostoituminen-käsitteen keskeinen sisältö näyttää liittyvän yhteistyön lisääntymiseen.

Lähtökohtana verkostoitumisessa on, että se voi olla eriasteista ja laajuudeltaan vaihtelevaa. Esimerkiksi kuntakontekstissa verkostoituminen voi merkitä Lumijärven (1998) mukaan kunnan sisällä yksiköiden välistä yhteistyötä, kuntien rajat ylittävää yhteistyötä tai maan rajat ylittävää yhteistyötä. Nykyään verkostoitumista korostetaan kehittämistyön ja yhteistyön lisäämisen välineenä. Se katsotaan keskeiseksi sosiaali- ja terveydenhuollon organisaatioiden kehittämisen keinoksi (Pelttari & Rouhiainen 1997), terveydenhuollon alueellisen yhteistyön ohjauksen muodoksi (esimerkiksi Itkonen 1997) ja yhdeksi aluekehittämisen muodoksi (vrt. Sotarauta ym. 2003).

Verkosto-ohjaus puolestaan tarkoittaa verkostossa tapahtuvaa suunnittelua ja päätöksentekoa. Siihen kytkeytyy vahvasti kansalaisten osallistuminen (Saarelainen 2003). Verkosto-ohjauksen synonyymeinä on käytetty verkostajohtamista (esimerkiksi Kickert ym. 1997) ja verkostomaista koordinaatiota. Verkostajohtamisella Niemi-Lilahti (2002) tarkoittaa verkostossa tapahtuvaa konsensusluonteista johtamistoimintaa, sillä hierarkiaan perustuvan vallan puuttuessa ratkaisut täytyy verkostossa löytää yhteisymmärryksessä.

Ohjauksen muotona verkostoja pidetään byrokraattisen organisaatiomallin kilpailijana, jonka avulla haetaan ratkaisuja organisaatioiden sisäisiin tehottomuuksiin ja niiden välisten suhteiden jäykkyuteen (Tiihonen 2000). Verkosto sijoittuu markkinoiden ja hierarkioiden väliin, sillä sitä luonnehditaan hierarkiaa kevyemmäksi, mutta markkinoita tiiviimmäksi ohjausmuodoksi (Morgan 1990, Kautonen & Tiainen 2000). Verkostoja on luonnehdittu myös organisaatioita täydentäviksi rakenteiksi, koska niiden avulla ei pystytä kollektiiviseen päätöksentekoon byrokraattisen organisaation tavoin (Ahrne 1994).

Verkostatutkimusta on tehty viime vuosisadan puolivälistä lähtien. Sillä on yhtymäkohtia organisaatiotutkimukseen (vrt. Itkonen 1997). Perinteiset verkostatutkimuksen suuntaukset (esimerkiksi Lewin 1951, Rogers & Kincaid 1981, Scott 1991) korostavat verkoston rakennetta. Se paljastuu vuorovaikutusta tai kommunikaatiota analysoimalla. Uudempi verkostatutkimus painottaa suhteita ja prosesseja. Tällä on liittymäkohtia postmodernistiseen ajatteluun. (Karjalainen 1996.)

Verkosto-ohjausta suomalaisessa kontekstissa ovat tutkineet hallinnon näkökulmasta esimerkiksi Lakso ja Ristaniemi (2001), Linnamaa (2002) ja Saarelainen (2003). Verkostoanalyttistä tutkimusta ovat tehneet mm. Siivonen (2003) ja Uusikylä (1999), joka on sivunnut tutkimuksessaan myös verkosto-ohjausta. Näiden tutkimusten perusteella verkosto-ohjauksessa korostuu keskeisten sidosryhmien kytkeminen mukaan päätöksentekoon. Verkosto-ohjaus on parhaimmillaan yhteisymmärrykseen ja osallistumiseen perustuvaa ohjausta, jolloin yhteistyö ja vuorovaikutus toimijoiden välillä kehittyvät ”yhdessä

johtamiseksi” (Niemi-Iilahti 2002). Onnistuneessa verkosto-ohjauksessa verkoston yhteiset strategiset tavoitteet saavutetaan siten, että toiminnassa otetaan huomioon kaikkien jäsenien ja sidosryhmien intressit järkevien resurssien puitteissa. Verkosto-ohjaus on onnistunutta, jos lopputulos saavutetaan tavalla, joka hyödyttää kaikkia osapuolia. (Saarelainen 2003.)

Tässä tutkimuksessa ymmärrän verkosto-ohjauksen verkostossa tapahtuvaksi ohjaukseksi, johon kaikki verkoston jäsenet osallistuvat. Verkosto-ohjauksen tavoitteeksi katson yhteisen tavoitteen saavuttamisen kaikkia jäseniä tyydyttävällä tavalla. Verkosto-ohjauksella näyttää olevan yhtymäkohtia osallistujaohjauksen kanssa. Yhtenevyudet liittyvät toiminnan selkeään tavoitteeseen ja uudenlaisen yhteistyön käynnistämiseen.

2.5 Kehittämishanke osana ohjausta

2.5.1 Kehittämishanke käsitteenä ja toimintana

Lähestyn kehittämishanketta tässä tutkimuksessa kolmen ulottuvuuden näkökulmasta: käsitteellisesti sekä tyyppiominaisuuksien ja toiminnan kautta.

Kehittämishankkeiden käsitteellinen tarkastelu on ollut aiemmissa tutkimuksissa erittäin niukkaa. Niihin liittyviä käsitteitä on runsaasti, ja käsitteiden käyttö on epäyhtenäistä. Kehittämisen käsitettä, jonka katson kehittämishankkeen yläkäsitteeksi, on määritelty niukasti (vrt. Majoinen 2006). Käsitteen sisältö on jäsentymätön (vrt. Seppänen-Järvelä 1999). Aiemmissa tutkimuksissa kehittäminen liitetään aina muutokseen (Haveri 1994, Seppänen-Järvelä 1999, Buhani 2000) ja sen ytimeksi katsotaan uuden luominen (Hyyryläinen 1992). Tietävästi varhaisin hallinnolliseen toimintaan liittyvä suomalainen kehittämisen määritelmä löytyy Virkkuselta ja Tuorilta (1981). He näkevät kehittämisen välineenä organisaation rakenteen tai toimintaprosessien parantamiseksi. Hartikainen (1995) näkee kehittämisen uusien tuotteiden, tuotantoprosessien, toimintatapojen, menetelmien tai järjestelmien aikaansaamisena tai olemassa olevien parantamisena. Stenvall & Syväjärvi (2006) puhuvat kehittämisen sijaan kehittämistoiminnasta. He toteavat sen keskeisimmän pyrkimyksen olevan saada tavoitteellisesti aikaan havaittavissa oleva muutos. Yhteistä kehittämisen määritelmille näyttää olevan pyrkimys muuttaa toiminta tai menetelmä aiempaa paremmin toimivaksi.

Kehittämishanke-käsite juontuu kehittämisen käsitteestä. Kehittämishankkeen synonyymeinä on usein käytetty käsitteitä projekti, hanke ja kehittämisprojekti sekä joskus käsitteitä kehittämisohjelma, ohjelma, pilotti (esimerkiksi Sandberg ym. 2002) ja kehittämissuunnitelma (esimerkiksi Filander 2000). Esitän käsitteet tiivistetysti seuraavassa taulukossa (taulukko 3). Laajimmillaan synonyymeinä on käytetty käsitteitä reformi, uudistus ja muutos. Yleisimmin keskenään synonyymeinä on käytetty kehittämishanketta, kehittämisprojektia, hanketta ja projektia. Kehittämishanke nähdään yleensä projektia ja hanketta laajempana kokonaisuutena, joka voi sisältää useita projekteja (vrt. Keränen 2001). Tämä näkemys soveltuu myös tähän tutkimukseen.

Alan englanninkielinen terminologia on selkeämpää, mutta varsinainen käsitteanalyysi on yhtä puutteellista kuin suomalaisissa tutkimuksissa. Englanninkielisissä kehittämis-

hankkeita tarkastelevissa tutkimuksissa esiintyvät vain käsitteet project ja development project. Sekä kansainvälisessä että suomalaisessa kirjallisuudessa projekti-käsite liittyy yleensä tekniikan alaan (esimerkiksi El-Sabaa 2001, Koskinen 2001). Hanke-, kehittämishanke- ja kehittämisprojekti-käsitteet puolestaan liittyvät usein sosiaali- ja terveydenhuolto- sekä kasvatustieteiden kehittämissankkeisiin (esimerkiksi Nyqvist 1995, Seppänen-Järvelä 1999).

Dale (1998) on määritellyt kehittämishankkeen olevan suunnitelmallista toimintaa asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi rajallisten resurssien puitteissa. Morris (1997) korostaa kehittämishankkeen aikataulun ja budjetin pitävyyttä. Perimmiltään kehittämishankkeilla voidaan nähdä kytköksiä klassiseen organisaatioteoriaan, jossa korostetaan työn tehokkuutta (vrt. Taylor 1914). Tässä tutkimuksessa tarkoitan käsitteellä sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämishanke kertaluontoista, tavoitteellista ja määräaikaista tehtäväkokonaisuutta, jonka avulla pyritään luomaan uusi, aiempaa parempi toimintatapa. Käytän kehittämishanke-käsitettä, koska käsitteen kehittämistä kuvaava ulottuvuus soveltuu hyvin sosiaali- ja terveydenhuoltoalan kehittämishankkeiden sisältöön. Käsite on myös suhteellisen vakiintunut kuvaamaan alan laajoja projekteja ja hankkeita.

Taulukko 3. Kehittämissanketta kuvaavia termejä ja niiden merkityksiä.

Kehittämissankkeeseen liittyvä englanninkielinen termi	Suomenkielinen termi	Termin merkitys
Project	Projekti, hanke	Tavoitteellinen, kertaluontoinen ja määräaikaisten tehtäväkokonaisuus.
Development project	Kehittämisprojekti, kehittämishanke	Tavoitteellinen, kertaluontoinen ja määräaikaisten tehtäväkokonaisuus, jossa pyritään luomaan uudenlainen toimintatapa, palvelu tai muu tuote.
Development work	Kehittämistyö	Uuden toimintatavan, tuotteen tai palvelumuodon luominen.
Development	Kehittäminen	Uusien tuotteiden, tuotantoprosessien, toimintatapojen, menetelmien tai järjestelmien luominen tai olemassa olevien parantaminen.

Seuraavaksi tarkastelen kehittämishanketta sen tyyppiominaisuuksien kautta. Tyyppiominaisuuksilla tarkoitan kriteerejä eli edellytyksiä, joiden täyttyessä toimintakokonaisuutta voidaan kutsua käsitteellä kehittämishanke. Tyyppiominaisuuksien valmista jaottelua ei löydy kirjallisuudesta tai aiemmista tutkimuksista, koska kehittämishankkeen käsitteellinen ja toiminnallinen analyysi on erittäin niukkaa.

Tässä tutkimuksessa katson aiempien tutkimusten ja kirjallisuuden perusteella kehittämishankkeen tyyppiominaisuuksiksi tavoitteellisuuden (esimerkiksi Kerzner 2000, Suhonen ym. 2004), oman organisaation olemassaolon ja etenemisen elinkaarimaisesti (esimerkiksi Seppänen 1997) sekä määräaikaisuuden ja kertaluontoisuuden (Frommer & Wikström 1999, Kerzner 2000, Keränen 2001). Näiden lisäksi aiemmissa tutkimuksissa kehittämishankkeen tunnuspiirteiksi on joskus nimetty ennakoimaton vaihteellisuus ja projektimuotoinen työ (Seppänen-Järvelä 1999, Virtanen 2003). Viimeksi mainittu jää itsestäänselvyytensä vuoksi usein mainitsematta. Käytettävissä olevien resurssien ja aikataulun (esimerkiksi Kerzner 2000) näkökulmat ovat myös tärkeitä tyyppiominaisuuksia

kehittämishankkeen onnistumista tarkasteltaessa, mutta ne eivät painotu tässä tutkimuksessa.

Kehittämishankkeen tavoitteellisuudella tarkoitan kehittämishankkeen suuntautumista tarkasti rajatun ongelman ratkaisemiseen. Käsittelen sitä tarkemmin alaluvussa 2.6.3 Tavoitteellisuus.

Kehittämishanketta varten perustetusta omasta organisaatiosta käytetään yleensä käsitettä projektiorganisaatio (esimerkiksi Meredith & Mantel 1995). Tässä tutkimuksessa käytän käsitettä suunnitteluorganisaatio, koska keskityn kehittämishankkeen suunnitteluun. Suunnitteluorganisaatiolla tarkoitan erilaisista ryhmistä koostuvaa, eri organisaatioiden edustajista kehittämishankkeen suunnittelua varten koottua organisaatiota. Sen osallistujat edustavat kehittämishankkeen näkökulmasta tärkeimpiä sidosryhmiä ja niiden organisaatioita, esimerkiksi kuntien sosiaali- ja terveystoimea, kunnallispoliittisia ryhmiä, valtion laitoksia ja viranomaisia, valtakunnallisia poliittisia toimijoita (esimerkiksi kansanedustajia), sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaita sekä potilasjärjestöjä.

Kehittämishankkeen toiminnassa korostuu sen eteneminen elinkaarisesti. Tämä ilmentää kehittämishankkeen määräaikaaisuutta: sillä on selkeä aloitus- ja lopetuspiste. (Vrt. Cleland & King 1988, Morris ym. 1998, Ahonen 1999, Jaafari & Manivong 1999.) Elinkaarella erotetaan yleensä kolmesta viiteen vaihetta (vrt. Koskinen 2001). Esimerkiksi Buharist (2000) erottaa kehittämishankkeen elinkaarella viisi vaihetta: vision luominen, kehittämissuunnitelman tekeminen, kehittämistyön toteuttaminen, muutosten toteuttaminen ja arviointi. Tässä tutkimuksessa näen kehittämishankkeen elinkaaren muodostuvan 1. suunnittelu- ja aloittamisvaiheesta, 2. toteuttamisvaiheesta sekä 3. arviointi- ja päättämisenvaiheesta. Tämä tutkimus kohdentuu suunnittelu- ja aloittamisvaiheeseen keskittyen suunnitteluun. Kehittämishankkeen onnistumisen näkökulmasta elinkaaren vaiheista korostuvat suunnittelu- ja aloittamisvaihe sekä toteuttamisvaihe. Suunnitteluvaihe on erityisen tärkeä, koska siinä tehdään keskeisimmät päätökset (vrt. Field & Keller 1998). Jos suunnittelu laiminlyödään, kehittämishanketta uhkaa epäonnistuminen (Lewis 1998).

Kertaluontoisuuden painottuminen kehittämishankkeen toiminnassa tarkoittaa sitä, että jokainen kehittämishanke on ainutkertainen (vrt. Kerzner 2000, Keränen 2001). Toistuva, rutiiniksi muotoutunut toiminta ei täytä kehittämishankkeen tunnusmerkkejä.

Kehittämishankkeen toiminnassa on selkeitä hyötyjä verrattuna perinteiseen byrokraattisessa organisaatiossa tehtävään kehittämistyöhön. Näitä ovat mahdollisuus keskittyä rajatun ongelman ratkaisemiseen, toiminnan joustavuus sekä määräaikaaisuudesta juontuva työn aikataulut. Nämä luovat mielikuvaa toiminnan tehokkuudesta. Kehittämishankkeen toimintaan liittyy myös kielteisiä seikkoja. Kehittämishanke saattaa jäädä kaipa-alaiseksi tavoitteiden toimeenpanoksi, joka keskittyy aikataulun ja budjetin seurantaan. Toiminta uhkaa jäädä pinnalliselle tasolle, koska siinä ei aidosti pohdita ratkaisuvaihtoehtoja ja laajempia mahdollisuuksia. Lisäksi kehittämishanke saattaa olla eriytynyt taustaorganisaatiostaan ja siinä tehtävästä työstä. Tulosten siirtäminen käytäntöön on silloin vaikeaa. (Vrt. Seppänen-Järvelä 1999, Virtanen 2000b.)

Kehittämishanketta voidaan jäsentää myös sen onnistumisen kriteerien ja onnistumisen edellytysten näkökulmasta. Nämä on aiemmissa tutkimuksissa ja kirjallisuudessa esitetty epäyhtenäisesti. Näyttää siltä, ettei selkeitä kehittämishankkeen onnistumisen kriteerejä tai edellytyksiä ole olemassa. Erityisesti onnistumisen kriteereissä on eroa tieteen- ja toiminta-alojen kesken. Tämä liittyy kehittämishankkeiden perinteiseen jaotelluun toimeenpanoprojekteihin ja kehittämissuunnitelmiin (vrt. Virtanen 2000b). Tekniikan

alan kehittämishankkeet ovat lähes aina luonteeltaan toimeenpanoprojekteja. Niissä tavoiteltu lopputulos tiedetään tarkasti etukäteen. Onnistuneena pidetään tavoitteensa saavuttanutta sekä aikataulussa ja budjetissa pysynyttä toimeenpanoprojektia (esimerkiksi Cooke-Davies 2002, Kerzner 2000). Sosiaali- ja terveydenhuoltoalan kehittämishankkeet ovat lähes poikkeuksetta kehittämishankkeita, ja niiden toiminta on väljemmin raamitettua. Niissä onnistumisen tunnusmerkit liitetään edellä mainittujen peruselementtien lisäksi laajempiin teemoihin, esimerkiksi asiakastyytyväisyyden ja työhyvinvoinnin lisääntymiseen. Tämä juontuu alojen kehittämishankkeiden erityyppisistä tavoitteista ja toiminnan luonteesta: tekniikan alalla tavoite ja lopputulos ovat usein konkreettisia, esimerkiksi talon rakentaminen. Sosiaali- ja terveydenhuoltoalalla kehittämishankkeiden tavoitteet ja lopputulos ovat yleensä abstraktimpia ja monimutkaisempia, esimerkiksi työyhteisön ilmapiirin parantaminen. Lopputulosta ei voida tarkasti tietää ennen kehittämishankkeen päättymistä, vaan se muotoutuu prosessin aikana. Kehittämishankkeen onnistumisen edellytysten suhteen eri alojen välillä on enemmän yhtenevyyttä: riittävät resurssit sekä yhteistyön osapuolten motivoituneisuus ja sitoutuneisuus on kaikilla aloilla nimetty onnistumisen edellytyksiksi (esimerkiksi Jämsen & Kukkonen 2000).

Toimiva ohjaus liitetään keskeisenä tekijänä kehittämishankkeen onnistumiseen (Cleland & King 1988, Pinto & Prescott 1988, Suhonen ym. 2004). Kehittämishankkeessa tapahtuvaan ohjaukseen liittyviä käsitteitä käytetään epäyhtenäisesti (taulukko 4). Englanninkielisessä kirjallisuudessa esiintyvät käsitteet project management (ohjaaminen, projektijohtaminen) (esimerkiksi Koskinen 2001), project leadership (johtajuus) (esimerkiksi El-Sabaa 2001), project steering (ohjaaminen) (esimerkiksi Sandberg ym. 2002) ja project governance (hallinta). Yleisimmin esiintyy käsite project management. Suomalaisissa tutkimuksissa ja kirjallisuudessa ohjauksen synonyymeinä käytetään tekniikan ja liiketalouden aloilla projektin johtamista, hallintaa ja valvontaa. Usein projektin ohjaus nähdään etenkin tekniikan alan projekteissa seurannaksi ja valvonnaksi. Johtaminen puolestaan nähdään alan tutkimuksissa ohjausta laajemmaksi käsitteeksi.

Taulukko 4. Kehittämishankkeessa tapahtuvaa ohjausta kuvaavia termejä ja niiden merkityksiä.

Englanninkielinen kehittämishankkeen ohjausta kuvaava termi	Suomenkielinen termi	Suomenkielinen merkitys
Project management	Kehittämishankkeen ohjaaminen Projektijohtaminen	Koko kehittämishankkeen ohjauksen kokonaisuus (tehtävien ja ihmisten johtaminen), jonka päätoimijoita ovat projektipäällikkö ja johtoryhmä. Projektipäällikön vastuulla oleva kehittämishankkeen suunnittelu ja valvonta.
Project steering	Kehittämishankkeen ohjaaminen	Johtoryhmän toiminta projektin ohjauksessa.
Project governance	Kehittämishankkeen hallinta	Johtoryhmän tai asiantuntijaryhmän toiminta projektin ohjauksessa.
Project control	Kehittämishankkeen valvonta	Kehittämishankkeen tehtävien etenemisen valvonta, joka on projektipäällikön ja johtoryhmän vastuulla.
Project leadership	Kehittämishankkeen johtajuus	Ihmisten johtaminen kehittämishankkeessa.

Yleensä kehittämishankkeessa tapahtuva ohjaus on määritelty sidosryhmien ja työntekijöiden tekemäksi suunnitteluksi ja päätöksenteoksi inhimillisten ja materiaalistien resurssien johtamisen alueella (esimerkiksi Virtanen 2000b, Saravirta 2001). Ohjausta kehittämishankkeessa on lähestytty eri näkökulmia painottaen. Yhtäältä ohjauksessa korostuu asioiden johtaminen. Siihen sisältyy ajan, kustannusten, resurssien ja toteutuksen näkökulma (esimerkiksi Meredith & Mantel 1995). Lewisin (1998) määritelmässä korostuvat suunnittelu ja valvonta ohjauksen pääulottuvuuksina. Toisaalta ohjauksen määritelmissä painottuvat ihmisten johtaminen ja sidosryhmäsuhteet (vrt. Koskinen 2001, Hoegl & Weinkauff 2005). Viime vuosina kehittämishankkeen ohjaamista on painotettu erityistä ammattitaitoa vaativana toimintana (Hodgson 2002), johon liittyy myös ohjaajan sukupuoli (Lindgren & Packendorff 2006). Yhtenä uutena näkökulmana ohjaukseen on katsottu osaamisen johtaminen (Kasvi ym. 2003). Se korostuu erityisesti laajojen kehittämishankkeiden ohjaamisessa. Lindkvistin (2004) mukaan ohjauksen onnistuminen edellyttää projektimaisen toiminnan syvällistä ymmärtämistä.

Kehittämishankkeessa tapahtuvan ohjauksen on aiemmin katsottu rakentuvan sisäisestä ja ulkoisesta ohjauksesta (esimerkiksi Suhonen 2003). Sisäisellä ohjauksella tarkoitetaan projektipäällikön vastuulla olevaa suunnitteluorganisaation toimintaa. Ulkoisella ohjauksella tarkoitetaan kehittämishankkeen johtoryhmän ja suunnitteluorganisaation ulkopuolella olevien sidosryhmien toimintaa ohjauksessa. Ulkoinen ohjaus on eri käsite kuin ulkopuolinen ohjaus.

Ulkopuolisella ns. makro-ohjauksella tarkoitetaan ohjausta, jolla kehittämishankkeen suunnitteluorganisaatioon suoranaisesti liittymättömät tahot pyrkivät suuntaamaan kehittämishankkeen toimintaa (kuvio 4). Kehittämishankkeeseen kohdistuva ulkopuolinen ohjaus voi olla paikallista, seudullista, maakunnallista, valtakunnallista tai kansainvälistä riippuen kehittämishankkeen tarkoituksesta ja toteutuksesta. Kehittämishankkeita ohjataan samoilla poliittishallinnollisen ohjauksen ja verkosto-ohjauksen muodoilla kuin muitakin sosiaali- ja terveydenhuollon toimintoja. Resurssiohjaus on näistä korostuneesti esillä etenkin julkisessa keskustelussa. Sitä kohdistuu kehittämishankkeisiin kuntien, valtion tai EU:n myöntämän rahoituksen muodossa. Tavoite- ja ohjelmaohjausta niihin kohdistuu esimerkiksi valtakunnallisten sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämisohjelmien sekä kuntien ja seutukuntien hyvinvointistrategioiden ja niissä asetettujen tavoitteiden kautta. Informaatio-ohjausta kehittämishankkeisiin kohdistuu esimerkiksi ulkopuolisen arvioinnin muodossa. Lisäksi niihin kohdistuu normatiivista ohjausta lakien ja paikallisten normien muodossa. Kehittämishankkeiden normatiivinen ohjaus on kuitenkin niukkaa. Tässä tutkimuksessa ei keskitytä kehittämishankkeen ulkopuoliseen ohjaukseen, vaan kehittämishankkeen sisällä tapahtuvaan ohjaukseen.



Kuvio 4. Kehittämishankkeen ulkopuolinen ohjaus.

Tässä tutkimuksessa ymmärrän kehittämishankkeen sisällä tapahtuvan ohjauksen kokoa- vaksi yläkäsitteeksi, joka sisältää johtamisen (management), valvonnan (control) ja hal- linnan (governance) (ks. taulukko 4). Katson ohjauksen olevan suunnittelua ja päätöksen- tekoa kehittämishankkeen toteuttamista varten. Sisällytän siihen projektiorganisaatioon kuuluvien henkilöiden toiminnan tavoitteiden asettamisessa, suunnittelussa, toteuttami- ssa, seurannassa ja arvioinnissa (vrt. Kerzner 1998, Stenlund 2001). Ohjaus näyttää aiempien tutkimusten ja kirjallisuuden perusteella olevan vakiintunein käsite kuvaamaan yhdessä kehittämishankkeessa tapahtuvaa suunnittelua ja päätöksentekoa. Siksi päädyin käyttämään ohjaus-käsitettä.

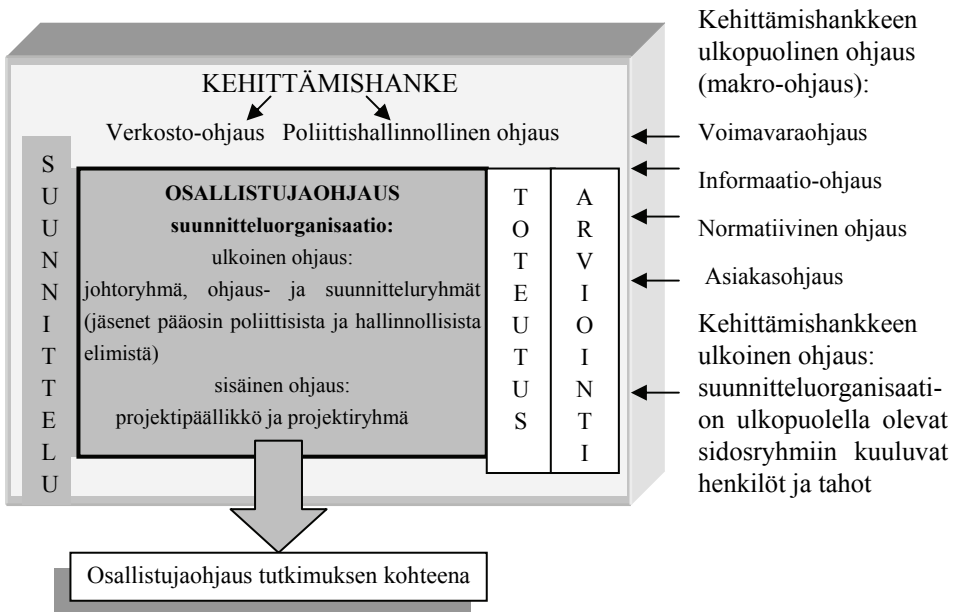
Valitsemassani ohjaus-käsitteessä keskeisellä sijalla ovat kehittämishankkeen sidos- ryhmät (vrt. Saravirta 2001). Laajasta näkökulmasta katsottuna kehittämishankkeen si- dosryhmiin kuuluvat kaikki ne tahot ja henkilöt, joihin suunniteltu toiminta ja lopputulos liittyvät. Suppeasta näkökulmasta sidosryhmiä ovat suunnitteluorganisaatiossa edustettui- na olevat tahot. Kehittämishankkeen onnistuminen edellyttää suunnitteluorganisaation ja sidosryhmien hyvää yhteistyötä. Tähän liittyy sidosryhmien vaikutusvaltaisten ja aktiivis- ten edustajien saaminen mukaan suunnitteluorganisaation toimintaan. Sidoryhmistä taus- taorganisaatiolla on tyypillisesti keskeinen asema kehittämishankkeen ohjauksessa (esi- merkiksi Kerzner 1998). Tässä tutkimuksessa näen sidoryhmiksi ne henkilöt ja tahot, jotka ovat edustettuina suunnitteluorganisaatiossa.

Kehittämishankkeen suunnitteluorganisaation jäsenet ovat samalla kehittämishank- keen ohjauksen toimijoita. Heitä on aiemmissa tutkimuksissa ja kirjallisuudessa kutsuttu myös suunnittelijoiksi tai ohjaajiksi. Tässä tutkimuksessa käytän käsitettä osallistujat, koska suunnitteluorganisaation toimijat ovat aktiivisia osallistujia kehittämishankkeen ohjauksessa. Projektipäällikön asema suhteessa muihin osallistujiin on korostunut. Hänen tehtävänä on kytkeä yhteen tärkeimmät sidoryhmät sekä huomioida näiden intressit (Suhonen ym. 2004). Aiempien lähinnä tekniikan ja liiketalouden alan tutkimusten kes-

kittyminen projektipäällikön toimintaan tukee hänen ainutlaatuista asemaansa ohjauksessa (vrt. Kangis & Lee-Keeley 2000, Blackburn 2002, White & Fortune 2002). Erityisesti projektipäällikön aiempi kokemus ja ihmisten johtamistaidot ovat tärkeitä (vrt. El-Sabaa 2001, Sotirlou & Wittmer 2001). Samalla kehittämishankkeen johtoryhmän ohjauspanos on nähty välttämättömäksi onnistumisen näkökulmasta (Saravirta 2001). Johtoryhmän tehtäviin kuuluu tehdä tärkeimmät päätökset (vrt. Virtanen 2000b).

Aiempaa tutkimusta suomalaisten kehittämishankkeiden toteuttamisesta ja ohjauksesta on vähän. Yhteiskuntatieteiden alueella kehittämishankkeita on tarkasteltu tavoitteiden asettamisen ja niiden toteutumisen näkökulmasta (esimerkiksi Keränen 2001, Viinamäki 2001, Airaksinen & Haveri 2002, Viinamäki 2004), mutta tutkimuksissa ei ole keskitytty osallistujien toimintaan. Sosiaali- ja terveydenhuollon alueella on keskitytty kehittämishankkeen tavoitteiden saavuttamisen systemaattiseen arviointiin: Nyqvist (1995) on arvioinut toimintaa asiakkaiden ja tavoitteiden saavuttamisen näkökulmasta. Seppänen (1997), Seppänen-Järvelä (1999; 2000) ja Vartiainen (2000) ovat tutkineet kehittämishanketta toimeenpanon ja prosessien näkökulmasta sivuten osallistujien toimintaa. Filander (2000) on tutkinut kehittäjien työtä. Tutkimuksessa sivutaan osallistujien toimintaa, mutta tarkastelu ei aukottomasti sijoitu kehittämishankkeen kontekstiin. Varsinaista sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämishankkeessa tapahtuvaa ohjausta ja siinä osallistujiin keskittyvää tutkimusta on erittäin niukasti. Aiemmin Suhonen ym. (2004) ovat tutkineet ohjausta sosiaali- ja terveydenhuoltoalan kehittämishankkeissa sekä Suhonen ja Paasivaara (2004), Suhonen (2006) sekä Suhonen ym. (2006) sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämishankkeen suunnittelua osana ohjausta.

Tässä tutkimuksessa tarkastelen ohjausta kehittämishankkeissa osallistujaohjauksen näkökulmasta (kuvio 5).



Kuvio 5. Ohjaus kehittämishankkeissa osallistujaohjauksen näkökulmasta.

Osallistujaohjaus on uusi kehittämishankkeessa tapahtuvaa ohjausta kuvaava teoreettinen käsite. Tarkoitan osallistujaohjauksella osallistujien toimintaa kehittämishankkeen ohjauksessa. Muodostin käsitteen tässä tutkimuksessa, koska aiemmat käsitteet, esimerkiksi sisäinen tai ulkoinen ohjaus, olivat riittämättömiä määrittämään ja jäsentämään tämän tutkimuksen kohdetta. Osallistuja-käsitteen ja osallistujiin perustuvan näkökulman valinnalla painotan suunnitteluorganisaation jäsenten osallistumista kehittämishankkeen ohjaukseen. Osallistujaohjauksen lähikäsitteitä ovat sisäinen ja ulkoinen ohjaus. Sisäinen ohjaus (projektipäällikön ja projektiryhmän toiminta) ja osa ulkoisesta ohjauksesta (johtoryhmän ja muiden suunnitteluorganisaation ryhmien toiminta) sisältyvät osallistujaohjauksen käsitteeseen.

2.5.2 Suunnittelu kehittämishankkeessa

Suunnittelu korostuu kehittämishankkeessa. Se on laajasta näkökulmasta katsottuna osa rationaalista ja teknistä päätöksentekoprosessia (vrt. Stacey 1993, Sotarauta 1999, Salmiinen 2004). Suunnittelun tehtävänä on tuottaa tietoa päätöksentekoa varten. Tämä suunnittelun luonnehdinta soveltuu myös kehittämishankkeen kontekstiin.

Suunnittelu-käsitettä käytetään kehittämishankkeessa usein laajassa, jäsentymättömässä merkityksessä. Sillä voidaan tarkoittaa esimerkiksi kehittämishankkeen toimintasisältöjen määrittelyä ja ratkaistavina olevien ongelmien analyysityötä. Tässä tutkimuksessa tarkoitan suunnittelulla sekä päätöksentekoa edeltävää toimintaa että kehittämishankkeen yhtä vaihetta.

Yksi kehittämishankkeen suunnittelun taustoittaja on Habermasin (1981 ja 1990) kommunikatiivisen rationaalisuuden teoria, joka korostaa keskustelevuutta ja kansalaisten osallistumista. Teoria soveltuu kehittämishankkeen kontekstiin hyvin, koska nykyään suunnitteluun liitetään usein käsitteet kommunikatiivisuus ja yhteistoiminnallisuus. Kommunikatiivinen suunnittelu (esimerkiksi Sotarauta 1999) kiinnittyy edellä kuvattuun teoriaan. Kommunikatiivisen suunnittelun synonyymeinä käytetään käsitteitä neuvottelusuunnittelu, konsensushakuinen suunnittelu tai pehmeä strategiatyö (vrt. Healey 1992, Sotarauta 1996, Healey 1997, Innes 1998, Lapintie 1998, Sotarauta 1999). Tässä tutkimuksessa käytän käsitettä kommunikatiivinen suunnittelu, koska se korostaa dialogisuutta (vrt. Sager 1994).

Dialogia on luonnehdittu aidoksi keskusteluksi, jossa kunnioitetaan keskinäistä ajatusten vaihtoa (Vuori 2005a). Ymmärrän dialogin suunnitteluun liittyvänä päätöksentekoa valmistavana avoimena kommunikaatiofoorumina. Sillä on vaikutusta ja merkitystä päätöksentekoprosessissa. Dialogi mahdollistaa erilaisten perspektiivien käytön, mikä edistää kokonaisnäkemysten muotoutumista yhteistä päätöksentekoa varten. Hyvin onnistuneen dialogin ansiosta kehittämishankkeessa voidaan nostaa esiin yhdessä tuotettu synergeettinen kokonaisnäkemys, johon on helppo sitoutua. (Vrt. Heikkilä & Heikkilä 2001.) Vuori (2005a) luonnehtii dialogia työyhteisön demokratian uudeksi muodoksi, joka ei perustu äänten laskentaan vaan erilaisuuden hyödyntämiseen yhteisen tavoitteen saavuttamiseksi. Sillä on yhtymäkohtia kommunikatiiviseen suunnitteluun, joka nähdään kansalaisten osallistumisen sekä vuorovaikutusta kansalaisten ja päättäjien välillä korostavien suuntausten lähtökohtana.

Perusajatus kommunikatiivisessa suunnittelussa on, että se mahdollistaa monisuuntaisen kommunikaation. Se edistää yhteisymmärryksen syntymistä ja ratkaisujen löytämistä erilaisista lähtökohdista liikkeelle lähtevien tahojen kesken. (Vrt. Mäkinen 1999.) Kommunikatiivisen suunnittelun seurauksena ovat yhteisesti hyväksyttävät ratkaisut, joihin osapuolet voivat erilaisista tavoitteistaan ja arvoistaan huolimatta sitoutua (Sager 1994, Healey 1995). Suunnitteluun osallistuminen nähdään silloin tasaveroisten osapuolten yhtäläisenä oikeutena ja mahdollisuutena. Puhuttaessa suunnittelijoiden samanarvoisuudesta unohdetaan helposti valtanäkökohdat, jotka väistämättä liittyvät suunnitteluun (vrt. Foucault 1982). Suunnittelijat eivät tosiasiallisesti ole keskenään samanarvoisessa asemassa, vaan osalla on lähtökohtaisesti toisia enemmän valtaa. Siksi suunnitteluun osallistumista tutkittaessa on tärkeää pohtia, ketkä toimivat suunnittelussa, miten he ovat päässeet mukaan ja millaisia näkökulmia he ovat tuoneet keskusteluun (Davoudi & Healey 1995). Tämänäyttypistä pohdintaa sisältyy myös tähän tutkimukseen.

Yhteistoiminnallisuus on tärkeä ulottuvuus kommunikatiivisessa suunnittelussa. Se tarkoittaa, että suunnittelutyötä tekee laaja heterogeeninen joukko ihmisiä, joihin suunnittelun lopputulos vaikuttaa (vrt. Healey 1997). Keskeistä yhteistoiminnallisuuden näkökulmasta on, että suunnittelussa on riittävästi foorumeita eli kohtaamispaikkoja (vrt. Lakso & Ristaniemi 2001). Tällaisia ovat esimerkiksi työryhmien kokoukset. Suunnittelun foorumien olemassaolon lisäksi Sotaraudan (1999) mukaan tärkeä näkökulma on, että toimijat kokevat saaneensa vaikuttaa suunnittelussa mahdollisimman paljon. Vaikuttaminen edellyttää kykyä kerätä informaatiota ja kommunikoida sekä etsiä tavoitteiden yhtymäkohtia. (Vrt. Lakso & Ristaniemi 2001.) Tavoitteellisuus korostuu kommunikatiivisessa suunnittelussa: kommunikointiin keskittyminen ei ole itse tarkoitus, vaan keskustelun aiheina ovat suunniteltavan asian sisältökysymykset (vrt. Sotarauda 1996). Käytännössä tärkeää on osoittaa ne asiat, joista pitää keskustella, ja tunnistaa ne, joista sopimiselle ei ole edellytyksiä. Tästä näkökulmasta katsoen kommunikatiiviseen suunnitteluun osallistuminen edellyttää, että osapuolilla on selkeä käsitys edustamistaan tavoitteista sekä kyky ja halu tuoda ne avoimesti esille. (Mäkinen 2003.) Tähän kytkeytyvät myös valtanäkökohdat suunnittelussa. Vallan keskipisteessä oleva henkilö kykenee tuomaan tavoitteensa vakuuttavasti esille, ja hänen sanomansa otetaan muita paremmin huomioon.

Tässä tutkimuksessa korostuu näkemys suunnittelusta kehittämishankkeen yhtenä vaiheena. Se on tärkeä ja ajallisesti pitkä vaihe. Suunnittelu kehittämishankkeessa keskittyy tavoiteltavan lopputuloksen ja sen saavuttamiseksi tarvittavien keinojen pohdintaan. Käytännössä suunnittelu on keskittynyt resurssien ja aikataulun suunnitteluun. Henkilöstön toiminnan organisoimisen suunnittelu sekä projektiorganisaation toiminnan systemaattinen analysointi ovat olleet vähäisiä suomalaisissa sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämishankkeissa. Erityisesti laajoissa kehittämishankkeissa tämänäyttypinen pohdinta on tarpeellista toiminnan tehokkuuden edistämiseksi. Siihen liittyy johtamisen problematiikka kehittämishankkeissa: kuka johtaa ja ketä johdetaan? Ihmisten sidokset kehittämishankkeeseen ja toisiinsa ovat epäselvät ja yleensä melko löyhät. Tämä asettaa haasteita suunnittelulle ja erilaisten suunnittelumallien soveltamiselle kehittämishankkeissa.

Käytännössä suunnittelu kehittämishankkeessa merkitsee keskeisimpien ratkaisujen tekemistä ja tulevan toiminnan hahmottamista, jotta kehittämishankkeella tavoiteltavat muutokset voidaan toteuttaa. Kehittämishankkeet liittyvät muutoksen tematiikkaan (esimerkiksi Junno 2005). Suunnittelu, kehittäminen ja muutos nivoutuvat kehittämishankkeessa toiminnallisesti ja käsitteellisesti yhteen. Kehittäminen ja muutos liittyvät lähei-

sesti yhteen erityisesti toiminnallisella tasolla: muutos edellyttää kehittämistä. Suunnitelu kytkeytyy edelleen näihin, koska kehittämistä ei pystytä toteuttamaan eikä muutosta saamaan aikaan ilman suunnittelua (vrt. Virtanen & Tonttila 2005). Kehittämishanke näyttää nykyään olevan ensisijainen suunnittelumalli laajoja kokonaisuuksia suunniteltaessa. Vaihtoehtoisia malleja ovat virkamiestyöryhmät ja tiimit (vrt. Bell & Kozlowski 2002, Heikkilä 2002). Näiden soveltuvuus laajojen uudistusten suunnitteluun on kyseenalainen, koska niihin osallistuu huomattavasti vähemmän ihmisiä kuin kehittämishankkeeseen. Työryhmien ja tiimien kautta sidosryhmillä ei siksi ole mahdollisuutta laajana rintamana osallistua suunnitteluun ja sitoutua sen lopputulokseen.

Organisaatiomuutoksiin, joiden toteuttamiseen kehittämishankkeet lähes poikkeuksetta keskittyvät, liittyy muutosvastarinta. Se on muutoksen aktiivista tai passiivista vastustamista, joka ilmenee yksilö- tai ryhmätasolla (Taskinen 2005). On tärkeää ottaa huomioon muutosvastarinta jo kehittämishankkeen suunnitteluvaiheessa ja pohtia siihen ratkaisuja. Tiedottaminen muutostilanteessa näyttää olevan erityisen tärkeää epävarmuuden lieventämiseksi (vrt. Junno 2005). Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksilla ja kokemuksilla näistä on yhteyttä muutoksen onnistumiseen. Kun työntekijät osallistuvat, he sitoutuvat muutokseen. (Taskinen 2005, Virtanen & Tonttila 2005.) Kehittämistyöhön sitoutumisen kautta toimintaa pystytään aidosti parantamaan ja tehostamaan (vrt. Redman & Snape 2005). Käsittelen osallistumista tarkemmin seuraavan otsikon alla.

2.6 Osallistujaohjauksen pääulottuvuudet

Katson kehittämishankkeessa tapahtuvan osallistujaohjauksen pääulottuvuuksiksi osallistumisen, yhteistyön ja tavoitteellisuuden. Tarkastelen niitä lähemmin seuraavissa alaluvuissa.

2.6.1 Osallistuminen

Osallistuminen korostuu osallistujaohjauksessa. Osallistumiskeskustelulla on Suomessa pitkä perinne. Sen taustalla näkyy erityisesti lainsäädäntö. Suomen perustuslakiin (731/1999) on kirjattu kansalaisten osallistumisoikeus yhteiskunnan asioihin ja vaikuttamiseen. Myös kuntalain (365/1995) mukaan kunnan on tiedotettava asukkailleen kunnassa vireillä olevista asioista ja niiden vaikutuksista. Lisäksi kunnan on huolehdittava siitä, että sen asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on edellytykset osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan. Osallistumisen tavoite on kirjattu myös eräisiin erityislakeihin, kuten lakiin viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999) sekä maankäyttö- ja rakennuslakiin (132/1999). Perinteisin osallistumismuoto on äänestäminen kunnallis- ja eduskuntavaaleissa.

Osallistumisen problematiikka liittyy demokratiaan. Siitosen (2003) mukaan demokratia merkitsee perimmäältään kansalaisten osallisuutta itseään koskevaan päätöksentekoon. Se ilmenee länsimaisessa demokratiassa erityisesti edustuksellisenä demokratiana. Edustuksellisen järjestelmän rinnalla nähdään suora osallistuminen osallistuvan demokratian muodossa. Sen avulla pyritään vastaamaan muuttuvan yhteiskunnan haasteisiin. Osallistuva demokratia korostaa sitä, että ihmiset haluavat yhä enemmän osallistua itseään kos-

kevien päätösten tekoon (Sutela 1998, Leino 2006). Se on edustuksellista demokratiaa täydentävä ja kansalaisten suoraa mukanaoloa painottava päätöksentekomuoto (Siitonen 2003). Demokratian ja osallistumisen muotoja on jaoteltu lukuisin eri tavoin, mikä ilmentää osallistumisen moninaisuutta. Keskityn tässä tutkimuksessa osallistumisen hahmottamiseen ja rajaan demokratian syvällisemmän käsiteanalyysin tarkastelun ulkopuolelle.

Osallistumisessa voidaan erottaa edellä mainitun lainsäädännöllinen ulottuvuuden lisäksi käytännöllinen ja käsitteellinen ulottuvuus. Osallistumisen käytännöllinen ulottuvuus rakentuu 1. niistä osallistumisen menetelmistä (keinot, metodit, tekniikat ym.), joilla osallistumista ja vaikuttamista voidaan edistää ja toteuttaa, 2. osallistumisen ja vaikuttamisen toisiaan täydentävistä muodoista, joiden mukaan keinoja voidaan jäsentää (esimerkiksi suunnittelun organisointi), sekä 3. osallistumisen ja vaikuttamisen kanavista, joiden kautta osallistuminen voi tapahtua (esimerkiksi lehdistö, internet, luottamuselinvaikuttaminen) (Siitonen 2003). Osallistumisen käytännöllisessä ulottuvuudessa korostuu osallistumisen toiminnallinen luonne: osallistuminen on lähtökohtaisesti aktiivista toimintaa. Sosiaalinen ulottuvuus on osallistumisessa tärkeää. Toiminnassa on aina mukana useita ihmisiä. (Anttiroiko 2003.) Osallistumista voidaan analysoida myös sen laajuuden ja sisällön mukaan. Laajuudella tarkoitetaan sitä, kuinka monella ihmisellä on mahdollisuus osallistua. Sisällöllä tarkoitetaan sitä, millainen on osallistumiskeinojen merkitys päätöksentekoa ajatellen. (Kettunen 2002.) Tässä tutkimuksessa korostuu osallistumisen laajuuden näkökulma.

Käsitteenä *osallistuminen* (engl. participation) on monivivahteinen. Sen usein synonyymeinäkin käytettyjä lähikäsitteitä ovat osallisuus, osallistaminen, valtaistaminen ja vaikuttaminen (taulukko 5).

Taulukko 5. Osallistumista kuvaavia termejä ja niiden merkityksiä.

Osallistumiskäsitteistön englanninkielinen termi	Suomenkielinen termi	Suomenkielinen merkitys
Participation	Osallistuminen	Kansalaisten vapaaehtoista ja omaehtoista toimintaa, joka liittyy heidän oikeuksiinsa ja velvollisuuksiinsa itseään koskevassa päätöksenteossa.
Inclusion, social engagement	Osallisuus	Yksilön kokemus kuulumisestaan yhteiskuntaan, yhteisöön ja sen toimintatapoihin.
Involvement	Osallistaminen	Jonkin hallinnollisen tahon aktiivista toimintaa, jonka tavoitteena on saada kansalaiset osallistumaan heitä koskevaan päätöksentekoon.
Empowerment	Valtaistaminen	Asiantuntijoiden pyrkimys aktivoida kansalaisia osallistumaan ja vaikuttamaan.
Influence	Vaikuttaminen	Muutoksen aikaansaaminen tai vaikutuksen ilmeneminen poliittisessa prosessissa.

Osallistuminen on yleisimmin käytetty käsite kansalaisten demokraattista roolia koskevassa keskustelussa (vrt. Anttiroiko 2003). Olen siksi valinnut sen tähän tutkimukseen osallistumista käsittelevän keskustelun pääkäsitteeksi. Osallistumisen käsite viittaa Bäcklundin ym. (2002) mukaan kansalaisten oikeuksiin ja velvollisuuksiin itseään ja lähipiiriään koskevassa päätöksenteossa. Sille on tyypillistä vapaaehtoisuus ja omaehtoisuus.

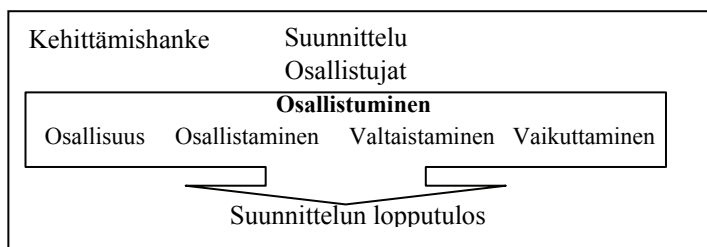
Osallistumisella viitataan yleensä juuri kansalaisosallistumiseen (Anttiroiko 2003, Edelenbos & Klijn 2006, Yang 2006).

Osallisuus (engl. inclusion, social engagement) käsitteenä viittaa yhteiskuntaan ja yhteisöön sekä yhteisön toimintatapoihin kuulumiseen (Bäcklund ym. 2002). Se ymmärretään myös yksilön kiinnittymisenä yhteisöönsä (Anttiroiko 2003). Osallisuus muodostaa osallistumisen syvimmän olemuksen. Se on vahvasti kokemuksellista. Koskiaho (2002) näkee valtavirrasta poiketen osallisuuden yläkäsitteeksi. Hän toteaa, että laaja-alaisesti ymmärrettyä osallisuus voi olla osallistumista, osallistamista tai valtaistamista. Osallisuudessa keskeistä on, että se sisältää sitoutumisen vaatimuksen. Myös osallisuutta on jaoteltu eri tavoin. Esimerkiksi Mäkinen (2003) on jakanut osallisuuden neljään osaluokkaan: tieto-osallisuuteen, suunnitteluosallisuuteen, päätösosallisuuteen ja toimintaosallisuuteen. Tässä tutkimuksessa katson osallisuuden olevan osallistumisen alakäsite.

Osallistaminen (engl. involvement) puolestaan viittaa siihen, että kansalaisia pyydetään osallistumaan tiettyihin kehittämishankkeisiin tai niiden suunnitteluun (Koskiaho 2002, Mäkinen 2003). Silloin korostetaan jonkin hallinnollisen tahon, esimerkiksi poliitikkojen tai kehittämishankkeen osallistujien aktiivisuutta osallistumisen edistämässä (vrt. Suhonen & Paasivaara 2004). Osallistamalla henkilöitä pyritään myös sitouttamaan tehtäviin päätöksiin (Vuori 2005b). Terveydenhuollon toimivuutta selvittäneessä, erityisesti asiakkaan asemaan keskittyneessä sosiaali- ja terveysministeriön raportissa (Nikkilä 1998) korostetaan kansalaisten ja terveydenhuollon asiakkaiden osallistumisen tärkeyttä. Raportin mukaan suomalaisen terveydenhuollon asiakkaan osallistumis- ja vaikuttamiskulttuuri ei ole kovin vahva. Tämä voidaan nähdä kysymyksenä riittämättömästä osallistamisesta.

Valtaistaminen (engl. empowerment) käsitteenä puolestaan viittaa asiantuntijoiden pyrkimyksiin pitää heikompien kansalaisten puolta ja aktivoida heitä mukaan suunnitteluun (Koskiaho 2002). Valtaistamisella on laajemmassa merkityksessä tarkoitettu myös yksilön tai ryhmän toimintakykyisyyden lisäämistä (Kinnunen & Korvajärvi 1996). Osallistamisen ja valtaistamisen keskeinen ero on, että osallistaminen johtaa osallistumiseen ja valtaistaminen johtaa suuremmin vaikuttamiseen. (Anttiroiko 2003.)

Vaikuttaminen (engl. influence) eroaa edellisistä käsitteistä siten, että se tarkoittaa jonkinasteisen vaikutuksen ilmenemistä tai muutoksen aikaansaamista poliittisessa prosessissa. Vaikuttamisen käsite liittyy sisällöltään valta-käsitteeseen (vrt. Hoikka 2000). Osallistumisen käsitteistöä tämän tutkimuksen kontekstiin nivottuna esitellään seuraavassa kuviossa (kuvio 6).



Kuvio 6. Osallistumiskäsitteistö kehittämishankkeen suunnittelun kontekstissa. (Mukaillen Suhonen ym. 2006.)

Yksi näkökulma osallistumiseen ovat osallistumismahdollisuudet ja niihin liittyvät tekijät. Ymmärrän osallistumismahdollisuudet osallistumisen vaikuttavuuteen nivoutuvana asiana: suunnitteluun osallistuminen on tärkeää, koska osallistumalla vaikutetaan muotoutumassa olevaan ratkaisuun (vrt. Kettunen & Kiviniemi 2000). Esimerkiksi Stoker (2004) näkee yhtenä keskeisimmistä osallistumiskeskustelun teemoista osallistumisen vaikutuksen sekä osallistujan kokemukset siitä, onko osallistuminen sen panoksen arvoista, jonka hän siihen käyttää. Aiempien tutkimusten perusteella riittäviksi koetuilla vaikuttamismahdollisuuksilla näyttää olevan myönteinen vaikutus organisaatioiden muutostilanteissa (Kelly & Weber 1995, Kooy & Ettinger 2002).

Tutkimuksellisesti osallistumista on aiemmin tarkasteltu lähinnä kuntalaisten ja julkis-sektorin työntekijöiden näkökulmasta sekä Suomessa että kansainvälisesti (esimerkiksi Sutela 2000, Koskiahio 2001, Leino 2001, Emery & Giaugue 2003, Farnham ym. 2003, Horton 2003, Parys 2003, Salmikangas 2004, Leino 2005, Leino 2006, Yang 2006). Sosiaali- ja terveydenhuoltoalan henkilöstön osallistumista itseään koskeviin uudistuksiin on tutkittu vähän. Aiemmin Suhonen (2006) ja Suhonen ym. (2006) ovat tutkineet asiantuntijaosallistumista sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämishankkeen suunnittelussa. Nämä tutkimukset kohdistuivat sosiaali- ja terveysalan johtavien viranhaltijoiden ja kunnallispoliitikkojen osallistumiseen. Myös Taskinen (2005) on väitöskirjassaan sivunnut sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstön osallistumisen teemaa.

Pääasiallisesti osallistumisen problematiikkaa on viime vuosina lähestytty Suomessa aluepoliittisena kysymyksenä (esimerkiksi Mäkinen 1999) sekä yhdyskunta- ja kaupunkisuunnitteluun, rakennustekniikkaan ja ympäristötieteisiin liittyvillä aloilla (esimerkiksi Bäcklund ym. 2002, Leino 2006).

Kansalaisten osallistumisesta on 2000-luvulla tullut arvostettu yhteiskunnallinen tavoite. Erityisesti kuntalaisten osallistumisen tärkeyttä on korostettu. Heidän osallistumistaan on pyritty edistämään esimerkiksi vuosina 1998–2001 toteutetun sisäasiainministeriön koordinoiman osallisuushankkeen avulla (esimerkiksi Kettunen & Osenius 2002, Kohonen & Tiala 2002, Ryyänen & Salovaara 2002). Perinteisesti kansalaisten osallistuminen liitetään paikallishallinnon toimintaan, mutta se voi toteutua myös laajemmassa kontekstissa, esimerkiksi seutukunnallisella tai maakunnallisella tasolla (vrt. Siitonen 2003).

Uusimpana teemana osallistumiskeskustelussa on kommunikatiivisuus (vuorovaikutteisuus), jonka avulla korostetaan kansalaisten osallistumisen aktiivisuutta. Tällä on yhtymäkohtia aiemmin käsittelemääni kommunikatiiviseen suunnitteluun. Esimerkiksi Sutela (2001) tarkastelee tähän liittyen henkilötason aktiivista osallistumista kahdesta näkökulmasta: aktiivisen kansalaisuuden ja kuntalaisaktiivisuuden. Aktiivinen kansalaisuus näyttäytyy yksityisenä kansalaisuutena, jossa osallistumista määrittävät ensisijaisesti asiakuudet ja kuluttajan roolit. Kuntalaisaktiivisuus puolestaan kiinnittyy julkiseen poliittiseen kansalaisuuteen, jolloin kaikista päätöksentekoon liittyvistä asioista voidaan keskustella julkisesti. Osallistumisaktiivisuus edellyttää, että kuntalaisella on tietoa päätettävistä asioista ja vaikuttamismahdollisuuksistaan. Se edellyttää myös, että heidän mielipiteilleen annetaan arvoa. Luottamushenkilöiden on puolestaan järjestettävä tilaisuuksia kuntalaisten mielipiteiden kuulemiseksi.

Kansalaisten aktiivinen osallistuminen on viime vuosina ollut osallistumiskeskustelussa keskeisellä sijalla. Tosiasiallista muutosta kansalaisten osallistumisaktiivisuudessa ei silti näy: kansalaisten osallistumisaktiivisuus heitä koskevissa suunnitteluprosesseissa ja kehittämishankkeissa on pysynyt lähes ennallaan (vrt. Sutela 2001, Kettunen 2002, Rätti-

lä 2004). Osallistumiskeskustelu näyttää viime vuosina polkeneen paikoillaan keskittyen analysoimaan osallistumisen puutteellisuutta. Anttiroiko (2003) toteaa, että kansalaisten osallistumisen vähäinen lisääntyminen kertoo kuntien riittämättömästä panoksesta suoran ja osallistuvan vaikuttamisen edistämiseen. Osallistumisen onnistuminen ja sen edistäminen on haasteellista. Osallistumisen onnistuminen edellyttää paitsi oikeiden keinojen valitsemista myös rohkeutta ja halua avata päätöksentekoa kansalaisten suuntaan (Häkli ym. 2003). Pysyväksi haasteeksi osallistumisen ja vaikuttamisen osalta Bäcklund ym. (2002) nimeävät toisilleen vieraiden kulttuurien ymmärtämisen. Tällä viitataan modernin yhteiskunnan eriytyneeseen työnjakoon, jolloin toisten alaa ei tunneta. Tämä pätee myös sosi-aali- ja terveydenhuoltoalalla. Erityisen haasteelliseksi osallistumisen kehittämiseen tähtäävän toiminnan tekee se, että kehittämistyötä on tehtävä kaikilla osallistumisen ulottuvuuksilla, jotta se olisi tuloksekasta. Toisena syynä lisääntymättömään osallistumisaktiivisuuteen voidaan nähdä osallistumisen monimutkaistuminen. Se liittyy suunnittelun ja päätösten vuorovaikutteiseen viestintään sekä osallistumisen paikasta riippumattomuuteen esimerkiksi verkostojen muodossa. (Rättilä 2004.)

Tässä tutkimuksessa osallistumisen tarkastelu on perinteiseen kansalaisten osallistumista korostavaan näkökulmaan verrattuna (esimerkiksi Häkli ym. 2003) hieman eri tavoin sävyttynyt: suunnitteluun osallistujat ovat kuntien virkamiehiä ja kunnallispolitiikkoja, joiden osallistuminen on ns. asiantuntijamaista. Heillä on sen vuoksi erilainen näkökulma käsiteltäviin asioihin kuin maallikoilla. Asiantuntijat osallistuvat suunnitteluun oman ammattialansa, kuntansa tai puolueensa lähtökohdista. Lisäksi tämän tutkimuksen näkökulmasta osallistumista sävyttää kehittämishankkeen konteksti. Se asettaa osallistumiselle haasteita kehittämishankkeen tavoitteellisuuden, määräaikaisuuden ja osallistujien välisten valta-asetelmien näkökulmasta.

2.6.2 Yhteistyö

Yhteistyö on yksi osallistujaohjauksen pääulottuvuuksista. Yhteistyön (synonyymi yhteistoiminta) käsite on monitasoinen (Vornanen 1995, Koivisto 2005). Yhteistyö liittyy vuorovaikutukseen (Alter & Hage 1993, Ahrne 1994). Tyypillistä yhteistyölle on vapaaehtoisuus (vrt. Sinkkonen & Nikkilä 1988), toimijoiden korostuminen (Sinkkonen 1989), toimijoiden väliset riippuvuussuhteet (Gray 1985) sekä yhteinen tavoite ja yhdessä sovitut menettelytavat (vrt. Ylitalo 2005). Yhteistyöhön liitetään usein myös kumppanuus (Domberger ym. 1997, Lowndes & Skelcher 1998) ja kollektiivinen toiminta (Hansson 1999), jonka katsotaan merkitsevän enemmän kuin yksilöiden toimintojen summaa.

Nikula (2003) määrittelee yhteistyön kahden toimijatahon väliseksi suhteeksi, joka voi olla yhdensuuntaista (epäsymmetristä yhteistyöyhteyttä) tai kaksisuuntaista (symmetristä yhteistyöyhteyttä). Yhteistyötä voidaan lähestyä myös sen käytännön toteutuksen (esimerkiksi puhelimitse, kokouksena, kirjeitse, yhteisenä koulutuksena) näkökulmasta.

Yhteistyön käsitettä pohdittaessa keskeistä on erottaa, puhutaanko yhteistyöstä organisaatioiden välillä vai organisaatioiden tehtäviä suorittavien henkilöiden välisestä yhteistyöstä (Nikula 2003). Aiemmin yksilöiden merkitys yhteistyössä korostui. Nykyään organisaatioiden välinen yhteistyö on syrjäyttämässä yksilönäkökulman. (Uusikylä 1999.)

Kehittämishankkeen kontekstissa ymmärrän yhteistyön yhtäältä kehittämishankkeen sidosryhmäorganisaatioiden väliseksi yhteistyöksi ja toisaalta suunnitteluorganisaatioon osallistuvien henkilöiden väliseksi yhteistyöksi. Tämän tutkimuksen näkökulmasta keskeisintä on henkilöiden välinen yhteistyö kehittämishankkeessa. Sivuan tarkastelussa myös organisaatioiden, tässä tutkimuksessa kuntien, välistä yhteistyötä. Siinä keskipisteessä on maakunnallinen yhteistyö.

Yksi tämän väitöskirjan keskeinen näkökulma yhteistyöhön on erilaisten intressien painottuminen ja niiden yhteensovittaminen. Intressiryhmien käsite ja ryhmien asema organisaatioissa perustuvat Pfefferin ja Salancikin (1978) klassisiin näkemyksiin intressiryhmien tärkeydestä. Esimerkiksi Clarkson (1995) on määritellyt intressiryhmiksi ne ryhmät, joita ilman yritys tai organisaatio ei voi selviytyä. Intressiryhmien synonyymeiksi katsotaan sidosryhmä- ja avainryhmä-käsitteet. Kansainvälisesti intressiryhmien lähikäsitteitä ovat stakeholder- ja constituency-käsitteet (vrt. Vartiainen 2001). Constituency-käsite on jonkin verran laajempi kuin stakeholder-käsite. Vartiainen (1994 ja 2001) käyttää constituency-käsitettä avainryhmä-käsitteen englanninkielisenä vastineena.

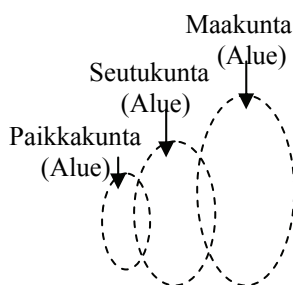
Tieteelliseen tutkimukseen sovellettuna stakeholder-termiä on tiettävästi käytetty ensimmäistä kertaa 1960-luvulla. Aluksi käsitteellä tarkoitettiin osakkeenomistajia, mutta 1960-luvulla käsitteen sisältöä laajennettiin tarkoittamaan myös muita organisaation näkökulmasta tärkeitä henkilöitä ja asiakkaita (vrt. Vartiainen 1994). Nykyään käsite sisältää laajasti katsoen kaikki sellaiset yksilöt ja ryhmät, joilla on erilaisia intressejä tarkastelun kohteena olevaan organisaatioon. Intresseillä tarkoitetaan erilaisia tarpeita, odotuksia, toiveita ja toimintaperiaatteita suhteessa kohdeorganisaatioon. Sidosryhmien toiveiden ja tarpeiden taustalla oleville motiiveille ja tarkoituksen luonteelle on olemassa erilaisia selityksiä inhimillisistä motiiveista kulttuurisiin ja sosiaalisiin tekijöihin. (Vartiainen 2001.) Käytän tässä tutkimuksessa intressiryhmien sijaan sidosryhmien (engl. stakeholder) käsitettä, koska se on vakiintunut kuvaamaan organisaatioiden tärkeimpiä eturyhmiä.

Tässä tutkimuksessa kehittämishankkeen osallistujat ovat sidosryhmien edustajia. Heillä on erilaisia intressejä, joita he pyrkivät edistämään kehittämishankkeessa (vrt. Uusikylä 1999, Cooke-Davies 2002). Intressit liittyvät niihin rooleihin (esimerkiksi rahoittaja, palvelujen järjestäjä, asiakas), joita osallistujilla on kehittämishankkeen lopputulokseen liittyen. Samalla osallistujalla voi olla useita rooleja, mikä on tyypillistä organisaatioiden sidosryhmille. Yleensä yksi näistä rooleista korostuu muiden kustannuksella (vrt. Pajunen 2006). Kehittämishankkeen osallistuja pyrkii silloin edistämään erityisesti tähän rooliin liittyviä intressejään.

Seuraavaksi käsittelemme yhteistyön laajempaa ulottuvuutta, kuntien välistä yhteistyötä. Kuntien välisen yhteistyön lisäämisestä erityisesti palvelujen järjestämisessä on tullut 2000-luvun pääsuuntaus julkishallinnossa. Kuntien muuttunut toimintaympäristö on johdantanut alueellisten yhteistyömallien ja -prosessien tarpeeseen (esimerkiksi Paasivaara ym. 2003). Myös EU ajaa voimakkaasti aluekehittämistä ja aluehallinnollisia ratkaisuja (Kirkinen 1996, Knuutinen 1996, Laamanen 1998, Talvitie 2000). Maakunnallista ja seudullista yhteistyötä on alettu ohjata laeilla, joista keskeisimmät ovat laki Kainuun hallintokokeilusta (343/2003), laki seutuyhteistyökokeilusta (560/2002) ja laki seutuvaltuustokokeilusta (62/2004). Erityisesti sosiaali- ja terveysalalla kuntayhteistyön lisääminen on nähty keskeiseksi. Kehittämishankkeet nähdään siinä yhdeksi yhteistyön edistämiskeinoksi ja yhteistyömuodoksi (vrt. Nikula 2003).

Tämä tutkimus kytkeytyy kuntien yhteistyöhön maakunnallisella tasolla. Maakunnallinen yhteistyö on yksi mahdollisuus organisoida sosiaali- ja terveyspalvelut uudella tavalla. Maakunta on yksi aluehallinnollisista käsitteistä. Aluehallinnolliset käsitteet ovat vakiintumattomia ja niiden käyttö vaihtelee eri tieteissä (vrt. Häkli 1994). Aluehallinto hoitaa Haverin (2003) mukaan julkisen sektorin tehtäviä alueellisella, esimerkiksi maakunnan, läänin tai seutukunnan tasolla. Aluehallinto nähdään hallinnollisen tehtävänsä lisäksi alueellisen kehittämisen tärkeänä välineenä alueellisen hyvän edistämässä (Juntunen 2002). Aluepolitiikka puolestaan nähdään yhteiskunnan väliintuloksi markkinaehtoihin prosesseihin, joista esimerkki Suomessa on keskittyminen, näkyvimpänä muotoon maan sisäinen muuttoliike (Kainulainen ym. 2001). Suomessa aluepolitiikkaa ohjaa laki alueiden kehittämisestä (1135/1993). Alueellinen kehittäminen on aluepolitiikkaa laajempi ilmiö (Rantama 2002).

Aluehallinnollisiin käsitteisiin kuuluvilla maakunta-, seutukunta- ja paikkakunta-käsitteillä on yhtymäkohtia toisiinsa. Alue-käsite voi tarkoittaa mitä tahansa näistä tai vain jotain osaa näistä. Tässä tutkimuksessa maakunta on selkeästi laajin käsite, jonka alla voidaan toteuttaa myös seudullista ja paikallista näkökulmaa (kuvio 7).



Kuvio 7. Aluehallinnolliset käsitteet ja niiden väliset suhteet. (Mukaien Suhonen & Paasi-vaara 2004.)

Maakunta määritellään maakuntajakolaissa (1159/1997) alueeksi, johon kuuluvat kunnat muodostavat toiminnallisesti ja taloudellisesti sekä alueen suunnittelun kannalta tarkoituksenmukaisen kokonaisuuden. Mennola (1998) näkee maakunnan samanaikaisesti maantieteelliseksi alueeksi, kulttuurihistorian ja talouskehityksen tuottamaksi yhteisöksi, päätöksentekojärjestelmäksi ja hallintomalliksi, tietyn alueen laitosten, toimielinten ja palvelujen yhdistelmäksi sekä normijärjestelmäksi.

Seutukunta-käsite puolestaan perustuu alueiden kehittämisestä annettuun lakiin (1135/1993). Seutukunnat muodostavat toiminnallisen aluekokonaisuuden, jossa useimmiten on yksi keskus ja sen vaikutusalue (HE 248/2001). Seutukuntaan kuuluu tavallisesti neljästä kahdeksaan kuntaa (Haveri 2003). Niiden avulla pyritään kohdentamaan aluekehitystoimenpiteitä. Maakunnan ja seutukunnan keskeinen ero tällä hetkellä on, että maakunnat ovat osa virallista julkista aluehallintoa. Seutukunnilla ei ainakaan toistaiseksi ole aluepolitiikan suunnittelun ja kohdentamisen ohella virallista roolia Suomen hallintojärjestelmässä. (Haveri 2003.) Seutukunnan sisällä tapahtuvaa eri toimijoiden vuorovaikutusta kuvataan seutuistuminen-käsitteellä. Seutuistuminen merkitsee hallinnollisesti eri viranomaisten yhteistyötä ja päällekkäisten toimien minimoimista. (Vrt. Vuorento 1999,

Haveri 2003.) Seutuistuminen on jo edennyt monien muiden palvelujen osalta huomattavasti pitemmälle kuin julkisten palvelujen tuotantorakenteessa (HE 248/2001).

Kuntien välinen seudullinen yhteistyö tarkoittaa seutukuntayhteistyökokeilulain (560/2002) mukaan kuntien vapaaehtoista yhteistyötä, jolla voidaan turvata julkisten palvelujen saatavuutta ja laatua, parantaa elinkeinopolitiikan edellytyksiä, kehittää seudullista yhdyskuntarakennetta, vahvistaa kunnallista itsehallintoa, edistää päätösvallan hajauttamista sekä järjestää seutuyhteistyökokeiluja.

Kuntien seudullisen yhteistyön muodot ja sisällöt vaihtelevat. Muotoja voivat olla esimerkiksi kuntayhtymä, kuntien väliset sopimukset, kuntien edustajainkokous ja yhdistys (Vuorento 1999). Seutuyhteistyön ydin on prosessissa, jossa kunnat sitoutuvat yhteisiin päämääriin ja sopivat yhdessä palvelujen tuottamisesta (Majoinen 2002). Ryynäsen (2003) mukaan nykyään käytetään erityisesti seutuyhteistyöstä puhuttaessa ns. regional governance concept-käsitettä. Se tarkoittaa järjestelmiä, joissa voidaan paremmin ottaa huomioon yhteistyö julkisen ja yksityisen tahon kesken. Tässä oleellista on, että yhteistyöhalukkuuden lisäksi huomioidaan asianmukaisten alueellisen yhteistyön sääntöjen aikaansaaminen.

Sisällöllisesti seudullinen yhteistyö voidaan jakaa kolmeen tasoon: kohteliaisuusvaiheeseen, yksittäisiin hankkeisiin perustuvaan yhteistyöhön ja yhteistyöhön strategisena kysymyksenä (Haveri & Majoinen 1997). Seutuyhteistyö on kunnissa tällä hetkellä vielä melko pinnallisella tasolla. Se keskittyy kunnanjohtajien toimintaan. Todellisen toimijan sijaan kunnat näyttävät pitävän seutukuntia asiantuntija- ja kehittämisorganisaatioina. Syyksi tähän on nimetty pelot, joita kunnilla on päätöksentekovallan menettämisestä seutuyhteistyön myötä. Sen seurauksena kuntien laajoihin tehtäviin ja päätösvaltaan aidosti vaikuttavia ratkaisuja ei ole pystytty tekemään. (Vrt. Ylitalo 2005.) Poikkeuksena tästä on Kainuun maakuntakokeilu. Käytännössä yhteistyön käynnistäminen kuntakontekstissa on osoittautunut haasteelliseksi tehtäväksi, koska kuntayhteistyössä kohtaavat vanhat identiteetit, erilaiset toimintakulttuurit, taloudellisesti ja suorituskyvyltään rajalliset resurssit sekä käytännön yhteistyötä tekevät ihmiset (vrt. Haveri 2004).

Aiemmissa kuntien väliseen yhteistyöhön liittyvissä tutkimuksissa ja selvityksissä mielenkiinnon kohteena on ollut kuntien alue- ja seutuyhteistyö (esimerkiksi Haveri & Majoinen 1995, Hoikka ym. 1996, Haveri 1997, Taavila 1998, Sotarauta ym. 1999, Vartola 2000, Keränen 2001, Airaksinen & Haveri 2002, Hirvonen 2002, Majoinen 2002, Haveri & Nieminen 2003, Airaksinen ym. 2004, Haveri & Vallo 2004, Zimmerbauer 2005) sekä kuntien lisääntyvä yhteistyö maakuntatasolla (esimerkiksi Knuutinen 1996, Mennola 1998, Mennola 1999, Lakso & Ristaniemi 2001, Kallio 2001, Haveri ym. 2003, Kauppinen 2003, Kuitunen ym. 2003).

Sosiaali- ja terveystalouden maakunnallisen, alueellisen ja seudullisen yhteistyön tutkimus on hyvin vähäistä. Alueellista ja seudullista yhteistyötä sekä sen mahdollisuuksia terveydenhuollossa ovat tutkineet Itkonen (1997), Lantto (2002), Räsänen (2003), Vesala (2003) ja Ylitalo (2005). Lisäksi aiheesta on tehty selvityksiä (esimerkiksi Lintunen 2003, Virtanen & Tonttila 2005) ja tutkielmia (esimerkiksi Luhtanen & Rosqvist 2000, Rääpysjärvi 2001, Suikkanen 2002, Kestilä 2003, Koskiahde 2003, Lämsä & Marjoniemi 2003, Kivineva 2004, Korpilahti 2004, Kulokivi 2004, Kuopila 2004 ja Savolainen 2005).

Aiemmissa tutkimuksissa ja kirjallisuudessa on keskitytty seutuyhteistyön etuihin. Majoinen (2002) näkee seutuyhteistyössä myös negatiivisia vaikutuksia, kuten rakenteiden ylikorostumisen ja kansalaisten vieraantumisen hallinnosta. Ongelmia seutuyhteis-

työssä on aiheuttanut esimerkiksi se, että yhteistyön käynnistymisvaiheessa on alettu pohdita toissijaisia asioita. On esimerkiksi ensimmäisenä suunniteltu yhteisen organisaation muotoa, hallintoa ja johtamista, sen sijaan että olisi käynnistetty yhteistä toimintaa ja pohdittu sen sisältöä. Todellisuudessa yhteistyön käynnistämiseksi on välttämätöntä, että ensin yhteistyön tarve tunnustetaan ja tunnustetaan. Käytännössä se tarkoittaa yhteisen tavoitteen tai organisaation perustehtävän kirjaamista. (Vrt. Airaksinen & Haveri 2002, Ylitalo 2005.)

Aluehallinnollisesta näkökulmasta tehdyt selvitykset puolestaan liittyvät aluehallinnon uudistamiskehitykseen. Se oli Temmeksen (1994) mukaan 1990-luvulle asti ns. ikuisuus-kysymys: konkreettisia toimenpiteitä ei tapahtunut. Aluehallinto kokonaisuudessaan ohjautui valtion keskushallinnosta (Haveri 2003), jolloin paikallistason yhteistyö oli vähäistä. Tämän vuoksi aluehallinto on perinteisesti virittynyt keskushallinnosta välittyvään ja paikallistasolta nousevien jännitteisten traditioiden välimaastoon. Tämän tutkimuksen kohde, Kainuun maakuntakokeilu, nivoutuu suomalaisten aluehallinnon uudistusten sarjaan, jotka aloitettiin kuntatasolla 1980-luvun lopulla (esimerkiksi valtionosuusuudistus ja kuntalain säätäminen) ja joita on jatkettu aluetasolla (esimerkiksi Aluehallinto 2000-hanke, aluekeskus- ja seutu-hankkeet) (vrt. Niemi-Lilahti ym. 2002, Rynänen 2003). Kainuun maakuntakokeilussa on kyse uudenaikaisesta sekä kuntien välisestä että valtion ja kuntien välisestä yhteistyöstä aluehallinnossa. Maakuntakokeilu on mielenkiintoinen vaihe Suomen aluehallinnon historiassa. Aiemmin esimerkiksi Temmes (2003) on nähnyt maakuntahallintomallin yhtenä vaihtoehtona aluehallinnon uudistamisessa. Maakunnalliseen yhteistyöhön perustuva kehittämistoiminta sosiaali- ja terveydenhuollossa on uutta, eikä siitä tietävästi ole tutkimustietoa.

2.6.3 Tavoitteellisuus

Yksi osallistajaohjauksen pääulottuvuus on tavoitteellisuus. Ymmärrän sen kolmitasoisena. Ensimmäisellä ja suppeimmalla tasolla tavoitteellisuus tarkoittaa aikataulu- ja resurssitavoitteiden keskeisyyttä kehittämishankkeessa ja osallistajaohjauksessa (vrt. Suhonen ym. 2004). Tämä näkökulma on ollut korostuneesti esillä aiemmissa kehittämishankkeisiin liittyvissä tutkimuksissa (esimerkiksi Keränen 2001) ja kirjallisuudessa (esimerkiksi Kerzner 2000). Erityisesti tekniikan alan kirjallisuudessa aikataulu- ja resurssitavoitteet painottuvat, koska niiden toteutumista on pidetty kehittämishankkeen onnistumisen pääkriteerinä.

Toisella tasolla tavoitteellisuus merkitsee kehittämishankkeelle määriteltyjä yksityiskohtaisia tavoitteita ja niiden toimintaa ohjaavaa vaikutusta.

Kolmannella ja laajimmalla tasolla tavoitteellisuus on kehittämishankkeen kohdentumista tietyn ongelmakentän ratkaisemiseen keskittyen selkeään päämäärään (vrt. Seppänen-Järvelä 1999). Siinä on kyse esimerkiksi valtakunnallisesti tai paikallisesti tunnistetusta ongelmasta, jota varten kehittämishanke on käynnistetty. Kuntien hakeutuminen yhteistyöhön terveydenhuollon asiakkaiden hoidon turvaamiseksi kuntien väestön vähenemässä on yksi esimerkki tästä.

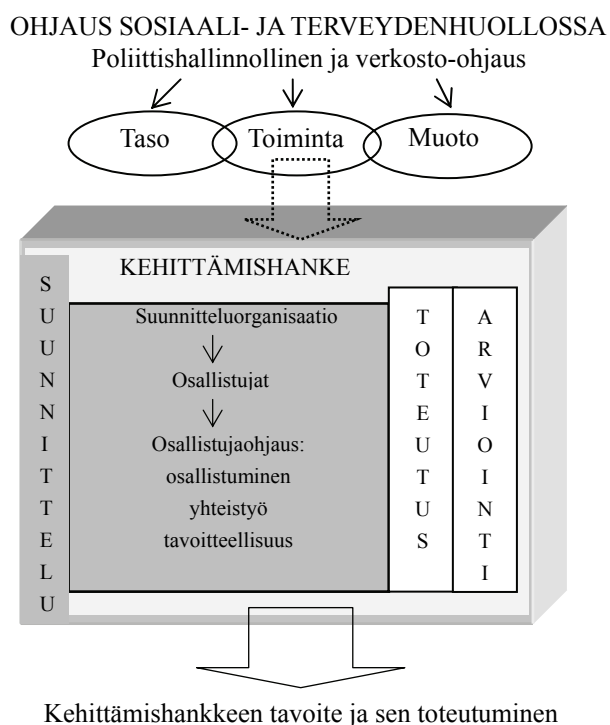
Aiemmat sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämishankkeita tarkastelevat tutkimukset keskittyivät yleensä tavoitteellisuuteen. Tutkimuksissa arvioidaan kehittämishankkeelle

määriteltyjen tavoitteiden toteutumista (esimerkiksi Nyqvist 1995, Vartiainen 2000). Kehittämishankkeen käytännön toiminnassa näytävät korostuvan sekä sille asetetut tavoitteet ja niiden täytyminen että aikataulu- ja resurssitavoitteet.

Tässä tutkimuksessa osallistujaohjauksen tavoitteellisuus määrittyy kaikkien edellä kuvaamieni kolmen ulottuvuuden näkökulmasta.

2.7 Yhteenvedo osallistujaohjauksesta sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämishankkeessa

Keskityn tässä tutkimuksessa osallistujaohjauksen sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämishankkeessa. Aiempi tutkimustieto siitä on erittäin niukkaa. Lähestyn osallistujaohjausta poliittishallinnollisen ja verkosto-ohjauksen sekä kehittämishankkeen toiminnan näkökulmasta. Seuraavassa kuviossa esitän tiivistetysti tutkimuksen teoreettiset lähtökohdat (kuvio 8).



Kuvio 8. Yhteenvedo osallistujaohjauksesta sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämishankkeessa.

Kehittämishankkeisiin ja niissä tapahtuvaan ohjaukseen liittyvä käsiteanalyysi on hajanaista, ja käsitteet ovat jäsentymättömiä. Kehittämishanke on tässä tutkimuksessa yläkäsite, jonka alakäsitteiksi ymmärrän projektin ja hankkeen. Aiemmissä tutkimuksissa kehittämishankkeessa tapahtuvaa ohjausta kuvaavina käsitteinä käytetään ohjauksen lisäksi käsitteitä johtaminen, hallinta ja valvonta. Ohjaus-käsite näyttää olevan näistä vakiintunein kuvaamaan yhdessä kehittämishankkeessa tapahtuvaa suunnittelua ja päätöksentekoa. Käytän tässä tutkimuksessa siksi ohjaus-käsitettä.

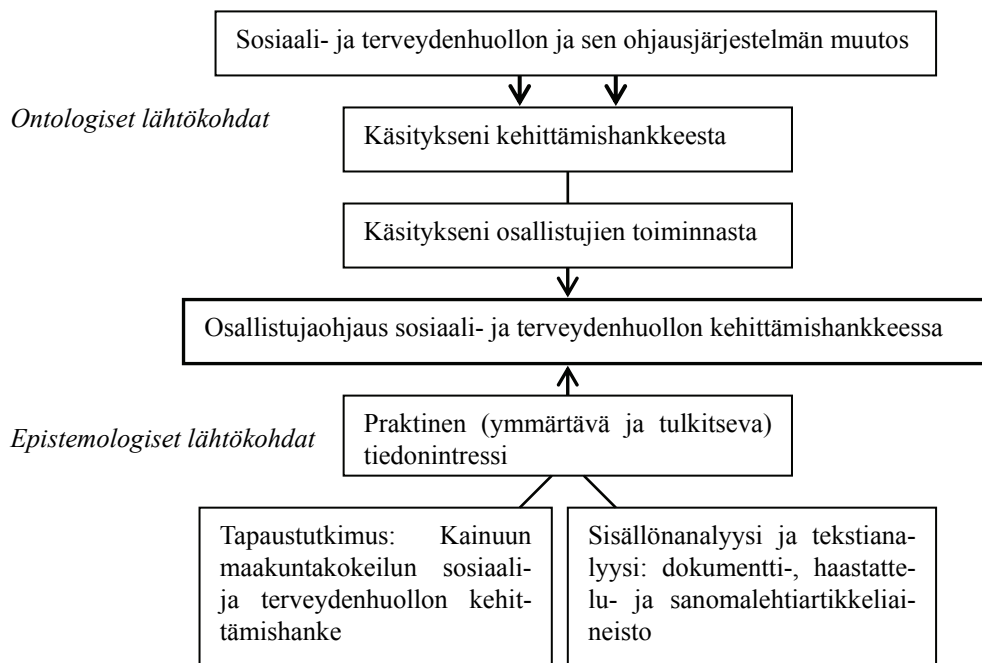
Katson kehittämishankkeen tyypiominaisuuksiksi tämän tutkimuksen näkökulmasta tavoitteellisuuden, määräaikaaisuuden, oman organisaation olemassaolon, elinkaarimaisen etenemisen ja kertaluontoisuuden. Suunnittelu- ja aloittamisvaihe on kehittämishankkeen elinkaaren tärkein vaihe. Tämän tutkimuksen tarkastelu keskittyy suunnitteluvaiheeseen.

Sidosryhmyhteistyö on kehittämishankkeessa avainasemassa. Tarkoitan sillä yhteistyötä kaikkien niiden henkilöiden ja tahojen kesken, joihin kehittämishanke ja sen loppu-tulos vaikuttavat. Näiden tahojen vaikutusvaltaisimmat ja aktiivisimmat henkilöt pyritään osallistamaan suunnitteluorganisaation jäseniksi. Käytän tässä tutkimuksessa projektior-ganisaatiosta käsitettä suunnitteluorganisaatio, koska tarkastelu kohdentuu suunnittelu-vaiheeseen. Suunnitteluorganisaation jäsenistä käytän käsitettä osallistujat. Tällä korostan osallistujien aktiivista osallistumista ohjauksessa.

Kehittämishankkeen sisällä tapahtuvasta ohjauksesta käytän tässä tutkimuksessa käsi-tettä osallistujaohjaus. Sillä tarkoitan osallistujien toimintaa kehittämishankkeen ohjauk-sessa. Osallistujaohjauksessa korostuvat osallistuminen, yhteistyö ja tavoitteellisuus. Osallistumisessa painottuu asiantuntijaosallistumisen näkökulma. Yhteistyötä lähestyn yhtäältä henkilöiden välisen yhteistyön ja toisaalta kuntayhteistyön näkökulmasta. Tavoit-teellisuuden ymmärrän kolmitasoisena. Erotan siinä aikataulu- ja resurssitavoitteet, kehit-tämishankkeen tavoitteet sekä kehittämishankkeen kohdentumisen tietyn ongelmakentän ratkaisemiseen.

3 Tutkimuksen tieteenfilosofiset ja metodologiset lähtökohdat

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on syventää ymmärrystä osallistujaohjauksen käsitteestä sekä selvittää tutkimusesimerkin avulla, millaista on osallistujaohjaus sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämishankkeen käytännössä. Epistemologiset ja ontologiset lähtökohdat, joihin tässä tutkimuksessa sitoudun, vaikuttavat läpi koko tutkimusprosessin ja näkyvät tekemissäni valinnoissa (kuvio 9).



Kuvio 9. Tutkimuksen tieteenfilosofiset ja metodologiset lähtökohdat.

Epistemologiaan liittyvät keskeisimmät kysymykset ovat, miten tutkittavasta ilmiöstä tulisi hankkia tietoa ja millainen tieto on pätevää. Ontologiaan liittyvä keskeinen kysymys on, millainen tutkittava ilmiö on olemukseltaan. Siinä yksi näkökulma on ihmiskäsitys, johon tutkimuksessa on sitouduttu. (Niiniluoto 1999.)

Epistemologiset eli tietoteoreettiset kysymykset voidaan jäsentää objektiiviseen tai subjektiiviseen näkökulmaan tiedosta (esimerkiksi Burrell & Morgan 1985). Tarkastelu liittyy siihen, miten tutkimuksen kohteena oleva todellisuus ja sitä koskeva tieto ymmärretään suhteessa todellisuutta tiedostavaan toimijaan. Tässä tutkimuksessa katson subjektiivisen lähestymistavan mukaisesti, että todellisuuden perusta on toimijassa itsessään eikä todellisuudessa sellaisenaan. Omalla toiminnallani tutkijana on tärkeä merkitys todellisuuden ja siihen liittyvän tiedon rakentumisessa (vrt. Raunio 1999). Tärkein väline tässä prosessissa on oma ajatteluni.

Ontologisten kysymysten osalta jäsenän tutkimuskohdetta aiemman tutkimustiedon avulla. Keskeisinä lähtökohtina ovat kehittämishankkeeseen ja osallistujien toimintaan liittyvät tiedot. Ihmiskäsitykseni puolestaan perustuu siihen, että ymmärrän ihmisen ajattelevaksi ja tahtovaksi yksilöksi (Burrell & Morgan 1985). Ymmärrän ja tulkitsen ihmisen toimintaa hänen omista tarkoituksistaan ja näkemyksistään lähtien (vrt. Uusitalo 1991). Ihmiskäsitykseni lähestyy humanistista ihmiskäsitystä.

Tämä tutkimus liittyy ymmärtävään ja tulkitsevaan tutkimusperinteeseen, jota taustoitaa hermeneuttinen tieteenfilosofia (vrt. Varto 1992, Gadamer 2005). Tutkimuksen tiedonintressi on luonteeltaan praktinen eli tulkitseva ja ymmärtävä (Niiniluoto 1999). Hallinnon tutkimuksen osalta esimerkiksi Salminen (1998) on perehtynyt ymmärtävään hallinnon tutkimukseen. Siinä tutkittavan ilmiön ymmärtäminen etenee kehämäisesti. Keskeisenä ajatuksena on, että yksityiskohdat ja osat määrittävät kokonaisuutta ja kokonaisuus määrittää osia. Hermeneuttinen tieteenfilosofia kulkee läpi koko tämän tutkimusprosessin alkaen tutkimuksen tarkoituksen määrittelystä edeten teoreettisen esiyymmärryksen muodostamisen kautta empiirisen aineiston ja tulosten tulkintaan sekä uudenlaisen kokoavan käsityksen muodostamiseen. Prosessin lähtökohtana on ilmiöstä teoreettisen tarkastelun avulla muodostamani esiyymmärrys, joka tarkentuu tutkimusprosessin edetessä. Tulkintaprosessi ei siis ala tyhjiöstä, vaan perustuu aikaisempaan tietoon (Kakkuri-Knuutila & Ylikoski 2000). Kehämäinen ymmärtäminen ja tulkinta näkyvät tässä tutkimuksessa koko tutkimusprosessin lisäksi erityisesti tutkimusaineistojen analyysissä. Siinä ymmärtäminen ja tulkinta vuorottelevat, jolloin käsitys tutkittavasta ilmiöstä muotoutuu ja syvenee analyysiprosessin edetessä. Lopputuloksena muodostuu uudenlainen kokoava tulkinta osallistujaohjauksesta.

Metodologisenä lähestymistapana tässä tutkimuksessa on laadullinen tapaustutkimus (engl. case study) (vrt. Yin 1987). Se on empiiristä tutkimusta, joka tutkii nykyajan ilmiötä todellisen elämän kontekstissa, kun ilmiön ja kontekstin rajat eivät ole selvät (vrt. Yin 1994). Metsämuuronen (2005) on luonnehtinut tapaustutkimusta keskeiseksi kvalitatiivisen metodologian tiedonhankinnan strategiaksi. Lähes kaikki kvalitatiivinen tutkimus on tapaustutkimusta.

Perinteisesti tapaustutkimuksen tavoitteeksi on katsottu kokonaisvaltaisen näkemyksen luominen tutkittavasta kohteesta ja ilmiön ymmärtäminen aiempaa syvällisemmin (Yin 1987, Stake 2000, Snow & Trom 2002). Ilmiötä kokoavasti ymmärtämään ja tulkitsemaan pyrkivänä tutkimusmetodologiana tapaustutkimus soveltuu hyvin tämän tutkimuksen tarkoitukseen.

Tapaustutkimuksessa korostuu kiinnostuksen keskittyminen prosessiin eikä lopputulokseen (Syrjälä 1994, Soininen 1995). Keskityn tässä tutkimuksessa tarkastelemaan osallistujajohjauksen toimintaa ja siihen liittyviä prosesseja. Sivuan osallistujajohjauksen lopputulosta, mutta pääosin rajaan sen tarkastelun ulkopuolelle.

Tapaustutkimusta käsittelevässä kirjallisuudessa tästä tutkimustyyppistä puhutaan yhtäältä metodina, toisaalta tutkimusstrategiana (esimerkiksi Peuhkuri 2005). Samalla painottuu näkemys siitä, ettei tapaustutkimus sulje pois minkään yksittäisen metodin käyttöä. Peuhkuri (2005) ymmärtää tapaustutkimuksen tutkimusstrategiaa kuvaavaksi sateenvarjokäsitteeksi, jonka alle voidaan rakentaa erityyppisiä tutkimusasetelmia. Käytettävä asetelma ja metodit tarkentuvat tapauksen luonteen ja tutkimuksen tarkoituksen perusteella.

Tässä tutkimuksessa ymmärrän tapaustutkimuksen tutkimusstrategiaksi, jossa on mahdollista käyttää erilaisia metodeja. Etsin tapaustutkimuksen avulla vastausta kysymyksiin *minkälainen* ja *miten* sekä *mikä tapauksessa on yhteistä* ja toisaalta sitä, *mikä siinä on erityistä*. Vastausten saamiseksi käytän monipuolista empiiristä aineistoa. (Vrt. Metsämuuronen 2005.)

Tapaustutkimuksessa tarkastelu kohdentuu yhteen tapaukseen, tässä tutkimuksessa Kainuun maakuntakokeilun sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämishankkeeseen. Tapaustutkimuksessa tutkittava tapaus voi olla lähes mikä tahansa, esimerkiksi yksilö, ryhmä tai organisaatio. Yleensä tapaukset ymmärretään kuitenkin tiettyyn aikaan ja paikkaan rajatuiksi sosiaalisiksi yksiköiksi ja niihin liittyviksi tapahtumiksi tai prosesseiksi (Peuhkuri 2005). Valitsin Kainuun maakuntakokeiluun liittyvän sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämishankkeen suunnitteluorganisaation tutkimuskohteeksi ensinnäkin näiden kriteerien täytymisen perusteella ja toiseksi sen ainutkertaisuuden ja monimutkaisuuden vuoksi. Halusin tarkastella tätä tapausta yhtäältä yksityiskohtaisesti ja toisaalta kokonaisvaltaisesti. Tapauksen valinnan jälkeen valitsin tutkimusaineistot ja tiedonantajat. (Vrt. Syrjälä & Numminen 1988, Syrjälä 1994.) Hankin tutkimusaineistot haastattelemalla Kainuun maakuntakokeilun suunnitteluun osallistujia sekä keräämällä sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämishankkeen suunnitteluun liittyvät kokouspöytäkirjat ja sanomalehtiartikkelit. Analysoin aineistot sisällönanalyysillä ja tekstianalyysillä.

4 Tutkimuksen toteuttaminen

4.1 Tutkimusprosessin eteneminen

Tutkimusprosessi eteni nelivaiheisesti (taulukko 6). Ensimmäisessä vaiheessa tarkensin kirjallisuuden perusteella muodostamaani esiyymmärrystä osallistujaohjauksesta käyttämällä tutkimusaineistona dokumenttiaineistoa. Toisessa vaiheessa tutkin osallistujaohjausta haastattelu- ja sanomalehtiartikkeliaineistojen avulla. Analysoin aineistot sisällönanalyysillä. Kolmannessa vaiheessa analysoin kaikki tutkimusaineistot tekstianalyysin avulla. Neljännessä vaiheessa analysoin tuloksia ja kirjoitin tutkimusraportin.

Taulukko 6. Tutkimusprosessin eteneminen.

Vaihe	Aineistotyyppi	Aineiston kuvaus	Analyyssimenetelmä	Ajankohta
1. vaihe	Dokumentit (n = 86)	Sosiaali- ja terveydenhuollon suunnitteluryhmien pöytäkirjat liitteineen Maakuntakokeilun johtoryhmän pöytäkirjat liitteineen Maakuntakokeilun valmistelun ohjausryhmän pöytäkirjat liitteineen Kuntien edustajainkokouksen pöytäkirjat liitteineen Sosiaali- ja terveystoimen johtosääntö	Induktiivinen sisällönanalyysi teemojen muodostamiseksi	2004
2. vaihe	Teemahaastattelut (n = 16) Sanomalehti- artikkelit (n = 201)	Maakuntakokeilun suunnitteluorganisaatioon kuuluvat harkinnanvaraisesti valitut henkilöt Kainuun Sanomat Kaleva Ylä-Kainuu	Deduktiivinen sisällönanalyysi Deduktiivinen sisällönanalyysi	2004–2005
3. vaihe	Kaikki aineistot		Tekstianalyysi	2005–2006
4. vaihe			Tulosten analysointi ja raportointi	2005–2006

4.2 Aineistojen kerääminen

4.2.1 *Kainuun maakuntakokeilu tutkimuskohteena*

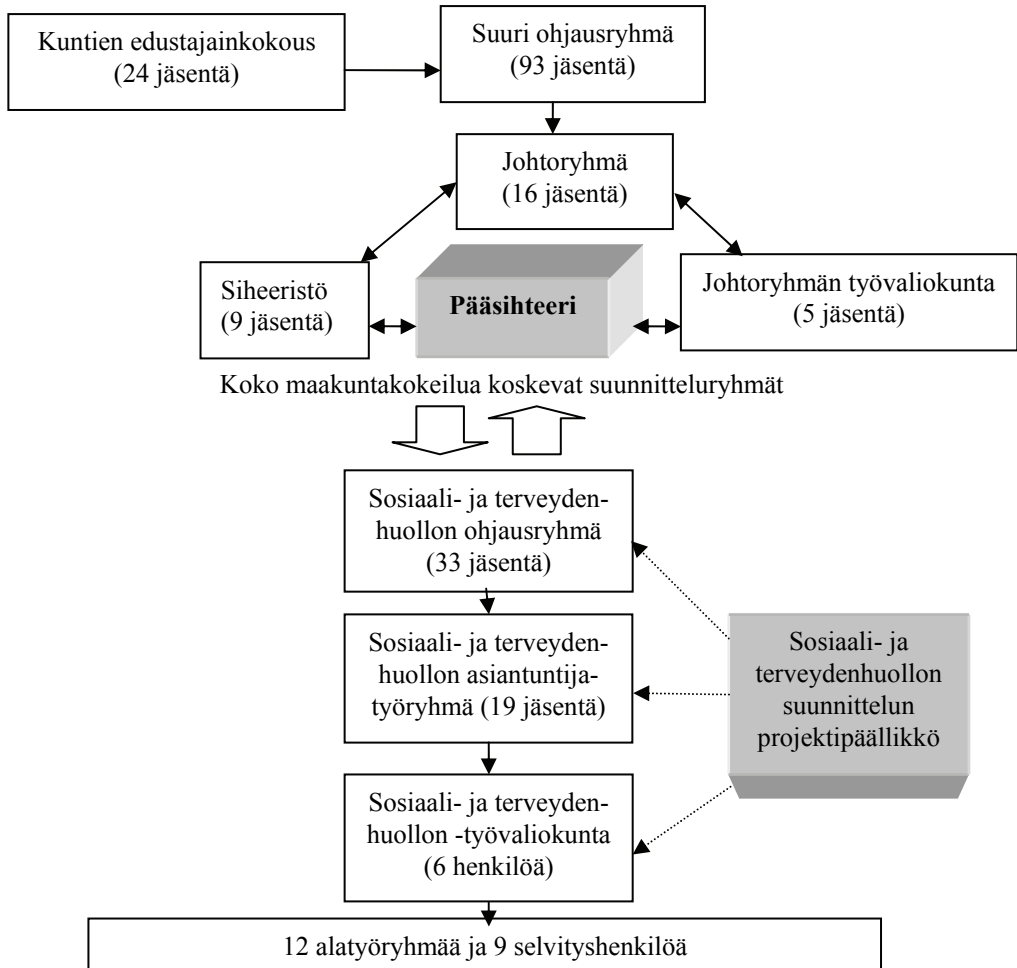
Kainuu on viime vuosina ollut lisääntyvän tutkimuksen kohteena. Siihen keskittyvä kehittämis- ja tutkimustyö voidaan jakaa Kainuun maakuntakokeiluun liittyvään tutkimukseen ja muuhun tutkimukseen. Lähtökohtana kaikissa tutkimuksissa on ollut palvelujen turvaaminen Kainuun alueen asukkaille ja alueellinen kehittäminen.

Kainuun maakuntakokeiluun liittyvän tutkimuksen osalta Kauppinen (2003) on tutkinut kunnallisvaikuttajien suhtautumista Kainuun maakuntakokeilun käynnistymiseen. Kainuun maakuntakokeilun suunnittelua puolestaan on tutkittu maakuntalaisten osallistamisen näkökulmasta (Suhonen & Paasivaara 2004) ja asiantuntijaosallistumisen näkökulmasta (Suhonen 2006, Suhonen ym. 2006). Lisäksi Kainuun maakuntakokeilusta käynnistettiin sen suunnitteluvaiheessa laaja tutkimus- ja kehittämishanke, jonka tarkoituksena on seurata maakuntakokeilun suunnittelua ja toteutusta (Airaksinen ym. 2005).

Kainuuseen liittyvä muu tutkimus on kohdistunut alueen kehittämistoimintaan muutostojohtamisen näkökulmasta (Sotarauta & Lakso 2000), terveyspalvelujen problematiikkaan paikallisuuteen perustuvasta näkökulmasta (Paasivaara ym. 2003) sekä yksityisen, julkisen ja kolmannen sektorin yhteistyön käynnistämiseen hoivapalvelutuotannossa (Paasivaara & Suhonen 2005, Paasivaara ym. 2005).

Tässä tutkimuksessa tarkasteltava sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämishanke on osa vuosina 2005–2012 toteutettavaa Kainuun maakuntakokeilua. Osallistujaohjauksen ymmärtämiseksi sivuan tarkastelussa koko Kainuun maakuntakokeilun suunnittelua, koska suunnitteluorganisaation huipulla (ohjausryhmä, johtoryhmä, kuntien edustajainkoko-us ja sihteeristö) tehtiin viime kädessä kaikki sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevat päätökset.

Keskityn tässä tutkimuksessa tarkastelemaan sitä sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämishankkeen osallistujaohjausta, joka ilmenee kehittämishankkeen suunnitteluorganisaation ylätasoin ohjaustyössä. Ylätasolla tarkoitan sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelun pääryhmien (sosiaali- ja terveydenhuollon ohjausryhmän, sosiaali- ja terveydenhuollon asiantuntijatyöryhmän sekä sosiaali- ja terveydenhuollon työvaliokunnan) toimintaa (kuviokuva 10). Niissä tehtiin suunnitteluvaiheen aikana tärkeimmät kehittämishankkeeseen liittyvät ratkaisut. Tämän vuoksi kohdennan tutkimuksen tarkastelun näissä ryhmissä toteutettuun osallistujaohjaukseen.



Kuvio 10. Kainuun maakuntakokeilun suunnitteluorganisaatio.

Kainuun maakuntakokeilu käynnistyi 1.1.2005, ja se jatkuu vuoden 2012 loppuun saakka. Kokeilu perustuu Kainuun maakunnalliseen itsehallintoon. Maakunnallinen itsehallinto on uutta Manner-Suomessa. Laki Kainuun hallintokokeilusta (343/2003) tuli voimaan 1.6.2003. Maakuntakokeilun tarkoituksena on organisoida peruspalvelujen järjestäminen uudella tavalla siirtämällä se kunnilta maakunnan hoidettavaksi. Kokeilussa maakunta vastaa pääosasta aiemmin kuntien vastuulla olleista sosiaali- ja terveydenhuollon sekä opetustoimen tehtävistä. Se huolehtii myös alueen kehittämisestä, maakunnan suunnittelusta ja yleisestä elinkeinopolitiikasta. (HE 198/2002.) Käytännössä kuntien koko sosiaali- ja terveydenhuolto on siirtynyt maakunnan vastuulle lukuun ottamatta lasten päivähoitoa. Koulutuksen alueella lukiot ja ammatillinen koulutus ovat siirtyneet maakunnalle perusopetuksen jäädessä kunnille. Kainuun maakuntakokeilussa on siis yhdistetty samaan

hallinnolliseen kokonaisuuteen erilaisia tehtäviä ns. yhdistämisperiaatteella (engl. fused model) (Niemi-Iilahti ym. 2002).

Kainuun maakuntakokeilun suunnittelua edeltäneen selvitysmiesraportin (Perttunen 2002) mukaan kokeiluun on päädytty Kainuun väestön vähenemisen, ikärakenteen kehityksen, työpaikkojen vähenemisen, kuntatalouden heikkenemisen ja yritystoiminnan supistumisen vuoksi. Aiemmat hallinto- ja budjettirakenteet on todettu riittämättömiksi tukemaan vaikuttavien hankkeiden aikaansaamista Kainuussa. Maakunta nähtiin sopivana alueena uudenlaisten hallinto- ja rahoitushankkeiden kokeiluun. (HE 198/2002.) Kainuu soveltuu hyvin kokeilun toteuttamiseen, koska asutus on keskittynyt kuntakeskuksiin ja Kajaanin kaupunkiin, jolloin pitkät välimatkat asettavat palvelujen järjestämiselle suuria haasteita. Kainuu on myös muuttotappioaluetta (Karhu & Kauppinen 2002). Kokeilu on tärkeä Kainuun myönteisen kehityksen tukemiseksi ja palvelujen turvaamiseksi haja-asutusalueille.

Kainuun maakuntakokeilun perimmäisenä tarkoituksena on saada kokemusta maakunnallisen itsehallinnon vahvistamisen vaikutuksista maakunnan kehittämiseen, peruspalveluiden järjestämiseen, kansalaisten osallistumiseen, maakunnan ja valtion keskushallinnon suhteeseen sekä kuntien ja valtion aluehallinnon toimintaan (laki Kainuun hallintokokeilusta 343/2003). Maakuntakokeilussa valtion aluekehitysrahoitusta on koottu niin, että EU:n rakennerahastovarot ja vastinrahoitus annetaan rahastokohtaisina kokonaisuuksina suoraan Kainuuseen. Kansallista kehittämisrahoitusta on koottu niin, että valtion talousarvion Kainuun kannalta keskeisimmät kansallisen rahoituksen momentit kootaan yhdeksi momentiksi, jonka käyttötarkoituksesta maakuntavaltuusto päättää. (Perttunen 2002, HE 198/2002.)

Kainuun maakuntakokeilun piiriin kuuluvat Kajaanin ja Kuhmon kaupungit sekä Hyrynsalmen, Paltamon, Puolangan, Ristijärven, Sotkamon, Suomussalmen ja Vuolijoen kunnat (kuvio 11). Vaala on jättäytynyt maakuntakokeilun ulkopuolelle.



Kuvio 11. Kainuun maakunta.

Kainuun maakuntakokeilun valmistelua varten muodostettiin vuonna 2003 laaja, varahenkilöineen noin 600 henkilöä käsittävä suunnitteluorganisaatio. Sen ylimpinä suunnitteluryhminä olivat kuntien edustajainkokous ja maakuntakokeilun valmistelun ohjausryhmä (kuvio 9). Tarkkaa osallistujien lukumäärää on vaikea esittää, koska suunnitteluryhmien kokouspöytäkirjojen perusteella ryhmien kokoonpanot olivat useimmissa ryhmissä vakiintumattomat. Tyypillistä oli myös, että sama henkilö osallistui monen eri suunnitteluryhmän toimintaan. Sosiaali- ja terveydenhuollon suunnitteluun osallistui noin 180 henkilöä. Ylintä päätösvaltaa koko maakuntakokeilun suunnittelussa käytti 93 henkilön muodostama valmistelun ohjausryhmä. Se päätti laissa mainittujen kuntayhtymien perustamisesta, niiden perussopimusten hyväksymisestä ja muista yhteistyösopimuksista. Käytännön valmistelua tehtiin kahdella eri sektorilla. Kullekin sektorille muodostettiin valmisteluryhmä, joiden työtä ohjasi oma ohjausryhmä. Kolmen työryhmän työtä johti kuitenkin koko valmistelun johtoryhmä. Myös uusia alatyöryhmiä kutsuttiin koolle asioiden valmistelua varten. Koko maakuntakokeilun valmistelua ohjasi edellä mainittu valmistelun ohjausryhmä, jolle valmistelun johtoryhmä raportoi ja valmisteli asiat. Johtoryhmän apuna valmistelun johtamisessa ja käytännön valmisteluissa olivat työvaliokunta, sihteeristö sekä pääsihteeri avustajineen. (Vrt. Leskinen 2003.)

Kainuun maakuntakokeilun suunnittelun aloittaminen perustui kuntien, kuntayhtymien ja valtion edustajien hyväksymään kumppanuussopimukseen. Suunnittelussa olivat mukana kuntien ja kuntayhtymien luottamus- ja virkamiehet, työvoima- ja elinkeinokeskuksen (TE-keskuksen), ympäristökeskuksen, metsäkeskuksen, lääninhallinnon ja tiepiirin edustajat sekä elinkeinoelämän ja ammattijärjestöjen edustajat ja kansalaisjärjestöt. (Aaltonen 2003.)

Maakuntakokeilun käynnistyttyä ylintä päätösvaltaa maakunnan toimialaan kuuluvissa tehtävissä alkoi käyttää maakunnan asukkaiden kunnallisvaalien yhteydessä vaaleilla valitsema maakuntavaltuusto. Se valitsi maakuntahallituksen asioiden valmistelua ja täytäntöönpanoa varten. Hallituksen puheenjohtajana toimii maakuntavaltuuston valitsema maakuntajohtaja. (Laki Kainuun hallintokokeilusta 343/2003.)

Kunnallisalan kehittämissäätiön selvityksen mukaan suurin osa suomalaista kokee maakuntahallinnon tehtävineen edelleen etäiseksi ja epäselväksi (Kuitunen ym. 2003). Kainuun maakuntakokeilu on lisännyt kiinnostusta maakunnallisiin asioihin. Maakunnan asioiden seuraaminen on Kainuussa aktiivisempaa verrattuna esimerkiksi Uudenmaan maakuntaan. (Kauppinen 2003, Kuitunen ym. 2003.) Maakuntalaisten kiinnostuneisuus oman maakuntansa asioihin ja asioiden tarkastelu omaa kuntaa laajemmasta näkökulmasta ovat tärkeitä seikkoja erityisesti suunnitteluun osallistumisen näkökulmasta.

4.2.2 Aineistot

Käytin tutkimuksessa kolmea aineistoa: 1. dokumenttiaineistoa eli Kainuun maakuntakokeilun suunnitteluorganisaation kokouspöytäkirjoja (n = 86) vuosilta 2003-2004, 2. Kainuun maakuntakokeilun sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämishankkeen suunnitteluryhmistä harkinnanvaraisesti valittujen osallistujien haastatteluja vuonna 2004 (n = 16) sekä 3. Kainuun alueen sanomalehdissä vuosina 2003-2004 ilmestyneitä Kainuun maakuntakokeilun suunnittelua käsitteleviä sanomalehtiartikkeleita (n = 201). Kolmen erilai-

sen tutkimusaineiston avulla tavoittelin tutkimuskohteesta monipuolista ja syvällistä tietoa (vrt. Yin 1994). Aineiston keruun ajankohtana maakuntakokeiluun liittyvän sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämishankkeen suunnittelu oli vilkkaimmillaan.

Dokumenttiaineisto (n = 86) muodosti tutkimusaineistojen perustan. Se koostui Kainuun maakuntakokeilun suunnitteluorganisaation kokouspöytäkirjoista keskittyen maakuntakokeilun valmistelun ohjausryhmän (n = 13), kuntien edustajainkokouksen (n = 2), maakuntakokeilun valmistelun johtoryhmän (n = 20), sosiaali- ja terveydenhuollon ohjausryhmän (n = 14), sosiaali- ja terveydenhuollon asiantuntijatyöryhmän (n = 17) sekä sosiaali- ja terveydenhuollon työvaliokunnan (n = 19) pöytäkirjoihin vuosina 2003–2004 (taulukko 7). Dokumenttiaineistoon sisältyi myös sosiaali- ja terveystoimen johtosääntö.

Taulukko 7. Tutkimuksessa käytetty dokumenttiaineisto suunnitteluryhmittäin.

Ryhmä	Pöytäkirjojen lukumäärä (n)
Kuntien edustajainkokous	2
Maakuntakokeilun suunnittelun ohjausryhmä	13
Maakuntakokeilun suunnittelun johtoryhmä	20
Sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelun ohjausryhmä	14
Sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelun asiantuntijatyöryhmä	17
Sosiaali- ja terveydenhuollon työvaliokunta	19
Sosiaali- ja terveystoimen johtosääntö	1
Yhteensä (n)	86

Ymmärrän dokumentin ilmiöksi, joka sisältää tietoja itsestään ja mahdollisesti tietoja muista ilmiöistä. Dokumentteihin sisältyvät tiedot muista ilmiöistä voivat olla suoraan esiin tulevia tai epäsuorasti, tulkinnan kautta esiin tulevia tietoja. (Vrt. Pietilä 1976.) Peruseräite dokumenttien tutkimisessa on, että niitä tarkastellaan kontekstissaan (Hodder 2000). Tätä periaatetta noudatan myös tässä tutkimuksessa. Dokumenttia on luonnehdittu myös fyysisesti olemassa olevaksi asiakirjaksi, jonka kanssa ei yleensä ole mahdollista olla vuorovaikutuksessa. Dokumentit jaotellaan sen perusteella, ovatko ne olemassa julkista tarkoitusta varten (esimerkiksi rakennuslupa, ajokortti) vai yksityisiä (esimerkiksi päiväkirja, kirje). (Hodder 2000.) Kokouspöytäkirjat ovat esimerkki julkisista dokumenteista.

Dokumentteja on perinteisesti käytetty tutkimusaineistona silloin, kun tutkimusmenetelmänä on ollut sisällönanalyysi tai tekstianalyysi. Tekstianalyysin aineistoksi valittavilta dokumenteilta edellytetään yleensä yhteiskunnallista merkittävyyttä. Tässä tutkimuksessa käyttämiäni dokumenttiaineiston tekstejä voidaan luonnehtia yhteiskunnallisesti merkittäviksi, koska ne vaikuttavat ihmisten elämään paljon (vrt. Tiililä 2002). Pöytäkirjojen kautta tehdyt suunnitelmat vaikuttavat kainuulaisten elämään ainakin Kainuun maakuntakokeilun ajan, kahdeksan vuotta. Lisäksi kokouspöytäkirjat olivat tärkeitä työvälineitä osallistujille. Niiden avulla 600 henkilöä sai suunnitelluista sisällöistä riittävästi tietoa ja pysyi ajan tasalla suunnittelun etenemisestä. Pöytäkirjat olivat osallistujien lisäksi kaikkien ihmisten saatavilla Internet-sivuilla.

Haastatteluaaineisto (n = 16) oli toinen tämän tutkimuksen pääaineisto. Valitsin haastateltavat harkinnanvaraisella otannalla maakuntakokeilun suunnitteluorganisaatiosta keskittyen sosiaali- ja terveydenhuollon ryhmiin. Haastateltavat olivat taustoiltaan pääasiassa

kuntien johtavia lääkäreitä ja hoitajia, sosiaalihoitajia, kuntayhtymien johtohenkilöitä sekä kunnallispolitiikkoja. Etusijalla olivat ne henkilöt, jotka kuuluivat samanaikaisesti moneen suunnitteluryhmään sosiaali- ja terveydenhuollon osiossa ja muissa maakuntakokeilun suunnitteluorganisaation ryhmissä. Esimerkiksi kaksi haastateltavaa kuului samanaikaisesti neljään suunnitteluryhmään. Sosiaali- ja terveydenhuollon ryhmistä valitsemieni henkilöiden lisäksi haastattelin maakuntakokeilun pääsihteerä, projektipäällikköä ja maakuntajohtajaa. Tarkan kuvauksen siitä, mihin suunnitteluryhmiin haastateltavat kuuluivat, esittelen liitteenä (liitetaulukko 1). Yksi haastateltava ei halunnut kertoa ryhmiä, joihin hän oli kuulunut. Tarkasteltaessa haastateltavien sidoksia suunnitteluryhmiin näyttää siltä, että haastateltavat kuuluivat samanaikaisesti moneen eri ryhmään. Heillä oli tällä perusteella laaja näkemys osallistujajoukosta.

En valinnut haastateltavia sosiaali- ja terveydenhuollon suunnitteluryhmien alla olevista ns. alatyöryhmistä, koska rajasin niiden toiminnan pois tutkimuksen tarkastelusta. Päädyin tähän, koska alatyöryhmien työ keskittyi kunkin sosiaali- ja terveydenhuollon sektorin nykytilanteen arviointiin ja esitysten tekemiseen uusista toimintasisällöistä. Niiden toimintaan ei liittynyt sellaista yhteistyötä ja ohjausta, kuten alatyöryhmien yläpuolisten ryhmien toimintaan liittyi. Haastateltaviksi valitsemistani osallistujista pieni osa oli kuitenkin myös alatyöryhmien vetäjiä, jolloin tutkimusaineistoon väistämättä välittyi näkemystä niiden toiminnasta.

Haastatteluaineisto koostui osallistujien teemahaastatteluista. Teemahaastattelu on puolistrukturoitu haastattelumenetelmä. Sen peruseriaatteiden mukaan kohdensin keskustelun ennalta muodostamiini teema-alueisiin (vrt. Patton 1986). Johdin ne tutkimuskohteesta aiemmin tiedetystä tutkimustiedosta ja dokumenttiaineiston analyysin tuloksista. Väljiksi pääteemoiksi muodostuivat osallistujalähtöisyys, intressipainotteisuus ja tavoitesuuntautuneisuus (liitekuvio 1, teemahaastattelurunko). Toteutin haastattelut syksyllä 2004 kehittämishankkeen suunnittelun loppuvaiheessa.

Haastattelutilanne on puhetilanne, jonka päämuuttajat ovat tilanne, osallistajat, kommunikaation päämäärä, sanoman sisältö ja muoto sekä tilanteen sävy (vrt. Heikkinen 2006). Tilanteessa, jonka päämääränä oli kahdenkeskinen haastattelemine väitöskirjatutkimusta varten, oli lähtökohtaisesti muodollinen ja jännittynyt sävy. Muodollista sävyä lisäsi nauhurin käyttö haastattelussa, haastattelurungon mukaan eteneminen ja suostumuslomakkeeseen allekirjoituksen pyytäminen. Nämä saattoivat lisätä haastateltavan pidättyväisyyttä. Haastatteluaineiston sisältöön saattoivat myös vaikuttaa haastateltavien ajatukset siitä, etteivät heidän kertomansa asiat ole riittävän tärkeitä tai oikealla tavalla kerrottuja. Silloin he saattoivat jättää tärkeitä asioita kertomatta. (Vrt. Alasuutari 1999.) Myös tietoisuus arvioinnin kohteena olemisesta ja siitä, että tutkija tarkastelee haastateltavan puhetta ja sanomaa myöhemmin sanatarkasti, saattoi vaikuttaa haastateltavien sanomiin. Tämä voi johtaa mielipiteiden kaunisteluun tai omien mielipiteiden ja ajatusten värittämiseen. Toisaalta avointa keskustelua haastattelussa edisti se, että tilanteessa oli vain kaksi henkilöä: haastateltava ja tutkija. Avoimuutta edisti myös tuttu haastattelu-paikka. Toteutin haastattelut haastateltavan valitsemassa paikassa, joka yleensä oli hänen työhuoneensa. Ilmapiiri oli lähes aina aluksi hieman jännittynyt ja odottava. Haastattelun edetessä ilmapiiri rentoutui ja haastateltavat vapautuivat kertomaan osallistujajoukosta monisanaisesti.

Sanomalehtiartikkeliaineisto (n = 201) koostui Kainuun alueen sanomalehdissä (Kainuun Sanomat, Ylä-Kainuu ja Kaleva) ilmestyneistä, Kainuun maakuntakokeilua ja eri-

tyisesti sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelua käsittelevistä sanomalehtiartikkelista vuosilta 2003–2004. Sanomalehtiartikkeliaineisto sisälsi pääosin uutisjuttuja. Pieni osa aineistosta oli pääkirjoituksia ja toimittajien kommenttipalstoja. Vuoden 2004 osalta rajasin aineistoa siten, että en ottanut maakuntavaltuuston ja -hallituksen suunnittelutyötä käsitteleviä sanomalehtiartikkeleita mukaan aineistoon. Päädyin siihen, koska tämän tutkimuksen tarkastelu keskittyy kehittämishankkeen suunnitteluun eikä sen toimeenpanoon. Maakuntavaltuusto ja -hallitus eivät kuulu suunnitteluorganisaatioon vaan ne ovat osa Kainuun maakuntakokeilun toimeenpano-organisaatiota.

Käytin sanomalehtiartikkeleita tutkimusaineistona, koska niiden avulla oli mahdollista tarkastella osallistujaohjausta toisesta näkökulmasta kuin dokumenttien ja haastattelujen kautta. Sanomalehtiartikkelien avulla pystyin analysoimaan osallistujaohjausta ulkopuolisen henkilön (toimittajan) tekemien päätelmien kautta. Lisäksi pystyin niiden kautta tarkentamaan sellaisia osallistujaohjauksen sisältöjä, jotka eivät painottuneet muissa aineistoissa. Ne liittyivät yleensä suunnittelun solmukohtiin. Katson myös sanomalehtiartikkelit yhteiskunnallisesti merkittäväksi aineistoksi, koska kainuulaiset saivat niiden kautta tietoa itseään koskevasta kehittämishankkeesta. Sanomalehtiartikkeliaineisto on kuitenkin syntynyt muiden kuin osallistujien ajattelutyön tuloksena. Siksi käytin sitä tässä tutkimuksessa lähinnä täydentämään muiden aineistojen avulla rakentuvaa ymmärrystäni osallistujaohjauksesta. Lisäksi pyrin sen alkuperäislainauksen avulla elävöittämään tutkimusraporttia.

4.3 Aineistojen analysoiminen

Tutkimusprosessin aikana aineiston keruu, analyysi ja tulkinta osin limittyivät. Käytännössä tutkimusaineiston analyysi eteni viisivaiheisesti (taulukko 8). Analyysi ei kuitenkaan edennyt lineaarisesti, vaan palasin aiempiin vaiheisiin useita kertoja. Tyypillistä oli, että ensin muodostin ja tarkensin osallistujaohjausta kuvaavia teemoja ja käsitteitä. Seuraavaksi tarkastelin niiden soveltuvuutta seuraaviin ja aiemmin jo analysoimiini aineistoihin sekä alkuperäislausumiin. Viimeisessä vaiheessa edelleen tarkensin muodostamiani käsitteitä. Tällaisessa analyysin etenemisessä on yhtenevyyttä hermeneuttisen kehän kanssa (vrt. Alasuutari 2001, Gadamer 2005).

Taulukko 8. Aineistojen analyysin vaiheet.

Analyysin vaihe	Aineisto	Analyysimenetelmä	Analyysivaiheen lopputulos
1. vaihe	Dokumentit (n = 86)	Induktiivinen sisällönanalyysi osallistujaohjuksen pääteemojen muodostamiseksi	Osallistujaohjausta kuvaavien pääteemojen muodostuminen: <i>osallistujalähtöisyys, intressipainotteisuus ja tavoitesuuntautuneisuus</i>
2. vaihe	Teema-haastattelut (n = 16) Sanomalehti-artikkelit (n = 201)	Deduktiivinen sisällönanalyysi pääteemojen sisällön kuvailemiseksi	Pääteemojen sisällön kuvaus: osallistujalähtöisyyttä kuvaavat <i>ryhmävetoisuus, moniportaisuus ja osallistuvuus</i> , intressipainotteisuutta kuvaavat <i>hyväksyttävyyys, kilpailuvuus ja avoimuus</i> , tavoitesuuntautuneisuutta kuvaavat <i>päämäärätietoisuus, uudistushenkisyys ja muutosvastaisuus</i>
3. vaihe	Dokumentit (n = 86)	Yleiskatsaus dokumenttien sisältöön siitä näkökulmasta, soveltuuko edellä muodostettu pääteemoja kuvaava kategorisointi myös dokumenttien sisältöön	Edellisessä vaiheessa muodostetut pääteemoja kuvaavat kategoriat kuvaavat myös dokumenttiaineiston sisältöä.
4. vaihe	Kaikki aineistot	Tekstianalyysi	Osallistujaohjaus tekstianalyttisesti tarkasteltuna: kohteena tekstien sävy, tyyli ja kirjoittajan valinnat.
5. vaihe	Kaikki aineistot	Aineistolähtöinen yleiskatsaus kaikkiin aineistoihin pääteemoja määrittävien käsitteiden muodostamiseksi	Pääteemoja määrittävien käsitteiden muodostaminen: <i>luottamusta tuottava osallistujalähtöisyys yhteistyötä korostava intressipainotteisuus uudistusta tukeva tavoitesuuntautuneisuus</i>

Käytin tässä tutkimuksessa aineistojen analyysimenetelminä sisällönanalyysiä ja tekstianalyysiä. Menetelmien juuret ovat kielentutkimuksen kentässä. Niiden keskeisin ero on, että sisällönanalyysi kohdentuu tekstin sisällön kokonaisuuteen. Tekstianalyysi puolestaan keskittyy ennalta valittuihin tekstin ominaisuuksiin huomioiden tekstin kontekstin. Ymmärrän sisällönanalyysin ja tekstianalyysin toisiaan täydentäviksi menetelmiksi. Käyttämällä niitä rinnakkain rakennan osallistujaohjauksesta kokonaisvaltaisen ja ymmärrystä syventävän kuvauksen. Raportoin menetelmien avulla saadut tulokset limittäin.

Laadulliseen tutkimukseen liittyvä sisällönanalyysi (vrt. Downe-Wamboldt 1992, Miles & Huberman 1994, Cavanagh 1997, Ryan & Bernard 2000) on systemaattinen menetelmä tekstien ja haastatteluaineistojen tutkimiseen. Sisällönanalyysin rinnalla voidaan käyttää myös käsitettä sisällön erittely (vrt. Pietilä 1976). Tässä tutkimuksessa käytän käsitettä sisällönanalyysi, koska se on sisällön erittelyä vakiintuneempi ja laajempi käsite.

Ymmärrän sisällönanalyysiksi kokonaisuuden, joka muodostuu tietojen keruusta, järjestelystä, käsittelystä, analyysistä ja tulkinnasta.

Sisällönanalyysin tavoitteena on kokoavan tulkinnan tekeminen aineistosta tai tutkitavasta aiheesta yleensä (esim. Ehrnrooth 1995). Tavoitteena on ymmärtää tutkittavan ilmiön olemus, habitus (vrt. Bourdieu 1979) tekemällä ilmiöstä kestäviä tulkintoja (vrt. Sulkunen 1995). Tulkinnalla tarkoitan tutkimuskohteen ja sen lähi-ilmiöiden jäsentämistä systemaattisesti ja käsitteellisesti (vrt. Mäkelä 1995). Intuitio on tulkinnassa keskeisellä sijalla. Ymmärrän intuition kyvyksi tulkita ja tuottaa erilaisia viestejä (vrt. Heikkinen 1996). Toisaalta sisällönanalyysin perusideana on myös kerätä aineiston sisällöstä systemaattisesti tietoa ja tehdä havaintoja tieteellisiä pelisääntöjä noudattaen. Kerättävät tiedot voivat koskea aineiston sisältöä tai niitä ilmiöitä, joita aineiston sisältö epäsuorasti ilmaisee. (Vrt. Pietilä 1976.) Tässä tutkimuksessa sisällönanalyysille oli leimallista intuitiivisen ajattelun ja systemaattisuuden kietoutuminen toisiinsa.

Lähtökohtana sisällönanalyysissä on valita ennen aineiston analyysin aloittamista, tehdäänkö analyysiä aineistolähtöisesti (induktiivisesti) vai aiempaan tietoon pohjautuvaa luokittelua käyttäen (deduktiivisesti) (vrt. Miles & Huberman 1994). Käytin tutkimusaineiston analyysin *ensimmäisessä vaiheessa* induktiivista otetta dokumenttiaineiston tutkimiseen. Analyysiyksikkönä oli ajatuskokonaisuus. Tavoitteenani oli seuloa dokumenteista osallistujaohjausta kuvaavia ajatuskokonaisuuksia (vrt. Dey 1993, Cavanagh 1997) ja muodostaa osallistujaohjausta kuvaavat teemat. Seulomisvaiheesta analyysi eteni redusointi- (pelkistäminen) ja klusterointivaiheen (ryhmittely) kautta abstrahointivaiheeseen (käsitteellistäminen) (vrt. Miles ja Huberman 1994). Abstrahointivaihe on sisällönanalyysin haasteellisin osa-alue. Siinä keskitytään aineiston tulkintaan edeten teoreettisten, tutkimusaihetta jäsentävien käsitteiden tasolle. Abstrahoinnin avulla muodostin pääteemoille käsitteet osallistujalähtöisyys, intressipainotteisuus ja tavoitesuuntautuneisuus. Käytin pääteemoja tutkimuksen seuraavassa vaiheessa teemahaastattelurunkona (liite 2).

Analyysin *toisessa vaiheessa* analysoin teemahaastattelu- ja sanomalehtiartikkeliaineiston deduktiivisella otteella. Ensin kirjoitin haastatteluaineiston auki sanatarkasti. Lopullista tekstiä tuli yhteensä 372 sivua. Koodasin haastattelu- ja sanomalehtiaineistot ja luin niitä saadakseni yleiskäsityksen aineistojen sisällöstä. Pattonin (1990) mukaan deduktiivisen analyysin perustana on yleensä analyysikehikko, esimerkiksi teemahaastattelurunko. Käytin analyysin ensimmäisessä vaiheessa muodostamiani pääteemoja (osallistujalähtöisyys, intressipainotteisuus ja tavoitesuuntautuneisuus) ja tutkimustehtävää aineiston deduktiivisen analyysin kehikkona. Pääperiaatteena oli seuloa aineistoista osallistujaohjausta kuvaavia ajatuskokonaisuuksia kunkin pääteeman osalta erikseen. Analyysi eteni ajatuskokonaisuuksia redusoiden, klusteroiden ja abstrahoiden. Prosessin tuloksena muodostin osallistujaohjauksen pääteemoja kuvaavat kategoriat: osallistujalähtöisyyttä kuvasivat ryhmävetoisuus, moniportaisuus ja osallistuvuus. Intressipainotteisuutta kuvasivat hyväksyttävyyys, kilpailuvuus ja avoimuus. Tavoitesuuntautuneisuutta kuvasivat päämäärätietoisuus, uudistushenkisyys ja muutosvastaisuus. Kuvaan analyysiprosessin etenemisen alakategorioista pääteemoiksi liitteenä olevassa kuviossa (liitekuvio 2).

Aineiston analysoinnin *kolmannessa vaiheessa* tarkastelin uudelleen dokumenttiaineistoa siitä näkökulmasta, soveltuiko pääteemojen sisällöksi muodostamani kategorisointi myös dokumenttien sisältöön. Kategorisointi kuvasi hyvin dokumenttien sisältöä. Analysoituani kaikki aineistot päättelin, että osallistujaohjauksen pääteemojen alle muodostettu kategorisointi vastaa kaikkien aineistojen sisältöä.

Sisällön analyttisen tarkastelun avulla en pystynyt mielestäni saavuttamaan riittävän syvällistä ymmärrystä osallistujaohjauksen moniulotteisuudesta. Päädyin käyttämään toisena analyysimenetelmänä tekstianalyysiä. Sitä on luonnehdittu kielentutkimukseen tiiviisti liittyväksi menetelmäksi. Kielentutkimus nähdään yläkäsitteenä silloin, kun tutkimuksellisen kiinnostuksen kohteena on esimerkiksi vuorovaikutustilanne tai tekstin sisällön tulkinta. Kielentutkimuksessa tutkimusaineistoina ovat esimerkiksi kirjoitettu teksti tai haastattelut. Yksi kielentutkimuksen tyyppi on tekstintutkimus. Tekstintutkimuksen muotoja puolestaan ovat esimerkiksi merkitysten kuvaus, koherenssin eli tekstiä koossa pitävän voiman tutkimus, tekstin tuottamisen tutkiminen, tekstilajin (genren) tutkimus ja tekstin tulkinta. (Vrt. Heikkinen 1999, Kalliokoski 1999.) Keskityn tässä tutkimuksessa tekstin tulkintaan. Käytän tekstianalyysi-käsitettä kuvaamaan tekstin tarkastelua ja tulkintaa tekstintutkimuksen keinoin.

Perinteisesti tekstintutkimus on katsottu kielitieteisiin liittyväksi tekstin tarkasteluksi. Nykyään tekstintutkimusta sovelletaan eri tieteissä. Siinä korostuu tieteidenvälisyys ja monipuolisuus. Kielen- ja tekstintutkimuksen kentän laajenemiseen on vaikuttanut yhteiskunnan modernisaatiokehitys (vrt. Heikkinen 1999). Tekstin tulkinta, johon tässä tutkimuksessa keskityn, pohjautuu 1970-luvun lopulla Englannissa alkaneeseen kriittiseen lingvistiikkaan (kielentutkimukseen). Kriittinen lingvistiikka on suhteellisen uusi kielentutkimuksen suuntaus. Siihen liittyy yhteiskunnan rakenteiden ja päämäärien kritiikkiä, jossa luodaan pohjaa yhteiskunnalliselle keskustelulle. Kriittiseen kielentutkimukseen liittyy monimetodisuus ja eri näkökulmia yhdistelevä ajattelu. Sen pääpyrkimyksenä on laajentaa tutkijan näkökulmaa yksittäisten tekstien analyysistä kohti tekstien tulkintaa ja edelleen niiden taustalla olevien yhteiskunnallisten ilmiöiden tarkastelua. (Heikkinen 1999, Kalliokoski 1999.)

Kriittinen tekstintutkimus soveltuu hyvin tämän tutkimuksen tarkoitukseen ja tutkimuskohteeseen. Sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämishanke on yhteiskunnallinen ilmiö, joka näyttäytyy erilaisten dokumenttien ja haastattelujen kautta. Niihin liittyy runsaasti yhteiskunnallista keskustelua. Tutkimuskohdetta tarkastellessani voin tehdä havaintoja sosiaali- ja terveydenhuollon ja sitä kautta koko yhteiskunnan muutoksesta.

Tekstintutkimus perustuu kahteen päänäkemykseen, jotka ovat tekstin näkeminen valintoina ja tekstin kontekstisidonnaisuus (Heikkinen 1999). Kirjoittajan tai puhujan teemat valinnat puhe- tai kirjoitustilanteen kontekstissa ovat tekstin tarkastelussa keskeisellä sijalla (Halliday 1970). Kontekstilla tarkoitetaan tavallisesti niitä tekstinulkkoisia tekijöitä, jotka vaikuttavat tekstin tulkintaan. Konteksti rakentaa siltaa tekstin ja tilanteen välille. (Heikkinen 1999.) Palonen (1988) katsoo kontekstin olevan tekstin viitteenomainen osa, joka auttaa tekemään kysymyksiä kenelle ja milloin. Tässä tutkimuksessa tarkoitan tekstin kontekstuaalisuudella (kontekstisidonnaisuudella) tekstin sidoksia taustaansa, kuten tekstin tarkoitukseen ja julkaisukanavaan. Perimmiltään kontekstuaalisuus tarkoittaa tekstin osien riippuvuutta kokonaisuudesta ja kokonaisuuden riippuvuutta osista. Tekstin kontekstuaalisuuteen liittyvät myös tilanne- ja asiayhteys. (Vrt. Kakkuri-Knuutila & Ylikoski 2000.) Tämän tutkimuksen aineistoon sisältyy useita eri kirjoittajia ja puhujia, joiden tekemiä valintoja tarkastelen. Tekstit ja puheet ovat syntyneet ja niitä käytetään erilaisissa konteksteissa, mikä tekee tekstianalyysistä haastavan.

Sisällönanalyysiin verrattuna tekstianalyttisen tutkimuksen kautta dokumentteja on mahdollista lähestyä uudenvlaisesta näkökulmasta. Tarkastelu voidaan kohdentaa terveydenhuollon hallinnon toimijoihin, heidän toimintamotiiveihinsa ja niiden taustoihin sekä

heidän tekemiinsä valintoihin (mikro- eli toimijataso). (Suhonen ym. 2007.) Tekstianalyttisessä tarkastelussa nostetaan esiin tekstin sisällön epäsuorat ulottuvuudet. Silloin päästään analysoimaan tekstin tai puheen ns. piilosisältöjä, implisiittisiä, vain pääteltävissä olevia tietoja. (vrt. Pietilä 1976). Tämäntyyppisellä tutkimuksella pyritään tavoittamaan toiminnan konteksti eli se toimintaympäristö ja organisaatiokulttuuri, jossa terveydenhuoltoon liittyviä suunnitelmia ja ratkaisuja tehdään (makro- eli organisaation ja sen toimintaympäristön taso). Mikro- ja makrotason analyysijä ei voida täsmällisesti erottaa toisistaan. (Suhonen ym. 2007.) Tekstianalyttinen tutkimus on usein näiden molempien näkökulmien yhdistelmä, kuten myös tämä tutkimus on.

Tekstianalyysi keskittyy yleensä tekstiin valittujen sanojen tarkastelemiseen, puhe- tai kirjoitustyylin tutkimiseen, tekstin sävyn ja esimerkiksi lukumäärien (numerojen) käytön analysoimiseen sekä tekstin kontekstin tulkitsemiseen. Lisäksi tekstianalyttisen tarkastelun avulla pohditaan, mitä kirjoittaja tai puhuja on valinnoillaan halunnut tuoda tekstissä esille. Sävyllä tarkoitan tekstistä välittyvää sanatonta tietoa kirjoittajan tai puhujan asenteista ja arvostuksista, jotka liittyvät tekstin kohteeseen. Tyyllillä tarkoitan kirjoittajan tai puhujan näkökulmaa käsittelemäänsä asiaan ja yleisöön. (Vrt. Kakkuri-Knuutila 2000.) Kirjoittajan valinnoilla tarkoitan hänen puheeseen tai tekstiin valitsemiaan sanoja, sävyjä ja tyyliä. Tekstianalyysin avulla keskityn myös pohtimaan, mitä tekstien sävyillä, tyyliillä ja kirjoittajien valitsemilla sanoilla on pyritty tekemään ja saamaan aikaan (vrt. Ahonen & Kallio 2002). Tämän vuoksi tekstianalyysin avulla on mahdollista saavuttaa syvällisempi ymmärrys toimijoiden intresseistä ja organisaation kulttuurisista tekijöistä kuin sisällönanalyysin avulla.

Tässä tutkimuksessa keskityin analyysin *neljännessä vaiheessa* ymmärtämään ja tulkitsemaan aineistojen sisältöä, sävyjä ja tyyliä sekä kirjoittajan valintoja tekstianalyysin keinoin. Pääasiallisina tekstianalyttisen tulkinnan kohteina olivat dokumentti- ja sanomalehtiartikkeliaineisto. Ne ovat perinteisesti olleet tekstianalyttisen tutkimuksen aineistoja. Lisäksi tulkitsin haastatteluaineiston sävyä ja tyyliä. Käytännössä prosessi eteni siten, että ensin luin aineistoja ja kirjasin ylös keskeisimmät havaintoni niiden tyyleistä, sävyistä ja kirjoittajien valinnoista. Seuraavassa vaiheessa tulkitsin niiden merkitystä kunkin aineiston kontekstin huomioiden. Prosessin edetessä sisällönanalyysin avulla muodostamani käsitys osallistujaohjauksesta syveni ja tarkentui.

Tekstianalyysi eroaa sisällönanalyysistä myös siten, että sisällönanalyysissä yleensä keskitytään tekstin kokonaisuuden kuvailemiseen sen sisällön ja siitä hahmottuvien merkitysten avulla. Keskeisenä pyrkimyksenä on systematisointi. Tekstianalyysissä tarkastelun kohteena ovat usein ennalta valitut tekstin ulottuvuudet, kuten tekstiin valittujen sanojen tai kirjoittajan valitseman tyylin tarkastelu. Tekstianalyysin avulla pureudutaan usein yksityiskohtiin ja niiden taustalla epäsuorasti pääteltävissä oleviin tietoihin. Sisällönanalyysi ei pyri tulkitsemaan ja liittämään tekstiä kontekstiinsa samalla tavalla kuin tekstianalyysi. (Suhonen ym. 2007.) Tekstin tulkinnassa on eroa näitä analyysimenetelmiä keskenään verrattaessa. Tekstianalyysissä samaa tekstiä voidaan tulkita monesta eri näkökulmasta, joten sille voidaan esittää useita eri tulkintoja (Kakkuri-Knuutila & Ylikoski 2000). Tulkinnat voivat vaihdella tutkijasta riippuen. Sisällönanalyysin tavoitteena puolestaan on tuottaa samantyyppinen tulkinta tutkijasta riippumatta.

Sisällönanalyysille ja tekstianalyysille yhteinen haaste on säilyttää analyysiprosessin aikana tasapaino intuition ja toisaalta systemaattisuuden ja kontrollin välillä, koska aineiston analyysin ja tulkinnan perusta on loogisessa päättelyssä (vrt. Ehrnrooth 1995).

Keräsin tämän tutkimuksen aineistoja analysoidessani tarkastelun kohteena olevan ilmiön, osallistujajohjauksen palasia aineistosta valikoiden. Johtolankana käytin tutkimuskysymystä ja teemahaastattelurunkoa. Ne muodostivat tämän tutkimusaineiston analysoinnin systematiikan ja kontrollin perustan, joka korostui sisällönanalyysissä.

Erityisesti tekstianalyysissä tulkinta on keskeisellä sijalla. Se edellyttää tekstin sisällön ymmärtämistä, mikä puolestaan tarkoittaa sanojen, lauseiden ja tekstin kokonaisuuden merkitysten ymmärtämistä (Kakkuri-Knuutila & Ylikoski 2000). Tekstianalyttisen tulkinnan lähtökohtana on lukeminen. Lukeminen ja tulkinta eroavat toisistaan: tulkinta edellyttää tekstin kontekstin tuntemista. Tekstien tulkinnan pohjana voivat olla monet eri seikat, kuten tekstin ulkopuolinen todellisuus ja muut tekstit. Tekstin tulkitseminen edellyttää tekstin ymmärtämistä, mutta toisaalta myös ei-ymmärtämistä: esimerkiksi tulkinnan lähtökohtana voi olla ajatus siitä, että tekstissä on kyse jostain muusta kuin mistä teksti julkilausutusti väittää. (Ahonen & Kallio 2002.)

Tekstejä pystytään tulkitsemaan joko kielitieteilijöiden tapaan pienimmissä mahdollisissa yksiköissä (esimerkiksi sanojen tulkinta) tai huomattavasti yleisemmällä tasolla. Yleensä yhteiskunta- ja johtamistutkimuksessa mielenkiinto kohdistuu tekstin tuottajaan, yleisöön sekä tekstiin suhteessa tutkimuksen kohteeseen ja toisiin teksteihin. Silloin tekstejä tutkitaan lopputuotteina, jolloin päätelmiä tehdään myös niiden tuottamisen tavasta. (Ahonen & Kallio 2002.) Tässä tutkimuksessa tulkitsin tekstejä sekä pienissä yksiköissä että laajemmalla tasolla tekstin kontekstuaalisuuden huomioiden.

Tekstien tulkinnassa on Ahosen ja Kallion (2002) mukaan kaksi vaihtoehtoista päälinjaa. Ensimmäinen on tekstiin ja vain tekstiin sitoutuva tulkinta (vertaa mikrotason tulkintaan). Toinen on varsinaisen tekstin ulkopuolisiin seikkoihin perustuva kontekstuaalinen tulkinta (vertaa makrotason tulkintaan). Toisin sanoen, luetaanko tekstiä sellaisenaan vai yhteyksiinsä suhteutettuna. Kontekstuaalisesti painottunut tulkinta ulottuu kysymykseen, kenelle, milloin ja miksi teksti on kirjoitettu. Tekstin merkityksiä ei voida etsiä vain siitä, mitä on sanottu, vaan myös siitä, mitä on jätetty sanomatta.

Tässä tutkimuksessa tekstin kontekstuaalisuus merkitsi analyysivaiheessa tekstin sitomista sen käyttötarkoituksen, kohdejoukkoon ja kirjoittamistilanteeseen. Esimerkiksi kokouspöytäkirjatekstien kontekstiin liittyi asiantuntijoille suunnattu tiedottaminen, kokoustilanne ja suunnitteluorganisaation toiminta. Tulkitsin jokaista aineistoa sen omasta kontekstista lähtien.

Tekstin tulkinnassa korostui tekstianalyysin pääperiaate, joka liittyy hermeneutiikkaan (Kakkuri-Knuutila & Ylikoski 2000). Tekstin tulkintaprosessi eteni kehämäisesti. Pyrin ymmärtämään tekstin osia, erityisesti sävyä, tyyliä ja valittuja sanoja sen kontekstin kautta ja kontekstia osien kautta. Tulkinnan tavoitteena oli paljastaa tulkittavien tekstien sävyt, tyylit ja niiden merkitykset lisäten tutkittavien tekstien mielekästä ymmärtämistä. Tekstin mielekkyyden löytäminen on tekstianalyysissä katsottu tulkinnan onnistumisen pääkriteeriksi. Tätä kutsutaan ilmeisyyden periaatteeksi. Onnistuneessa tulkinnassa ei ole ristiriitoja tekstin ja sen tulkinnan välillä. (Vrt. Kakkuri-Knuutila & Ylikoski 2000.) Tulkinta kytkeytyi tiiviisti omaan ajatteluuni tutkijana. Tulkinnalle on siksi leimallista sen rajoittuneisuus: tulkinta on aina vajavainen ja yksipuolinen käsitys ilmiöstä. Mikään tulkinta ei voi antaa ilmiöstä tyhjentävää käsitystä. (Ahonen & Kallio 2002.)

Haasteellista tekstianalyttisessä tulkinnassa on, ettei siinä ole olemassa tiettyä systematiikkaa, jota noudattamalla saadaan vastaus tutkimustehtävään. Tekstianalyysi on tästä näkökulmasta luonteeltaan heuristisempaa ja intuitiivisempaa kuin sisällönanalyysi. Teks-

tianalyysiprosessi tässä tutkimuksessa oli luovaa ajattelua, intuitiivista tulkintaa ja pääte-lyä. Tekstin sävyn ja tyylin tulkinta vaati selvästi enemmän intuitiota kuin sisällön tulkin-ta (vrt. Kakkuri-Knuutila & Ylikoski 2000).

Aineistojen analyysin *viidennessä* ja viimeisessä *vaiheessa* tein yleiskatsauksen koko tutkimusaineistoon. Tarkastelin sisällönanalyysin ja tekstianalyysin avulla muodostamani kokonaiskuvauksen ja -ymmärryksen soveltuvuutta siihen. Lisäksi pohdin aineistolähtöi-sesti, minkälaisien määritteiden avulla voisin luonnehtia osallistujaohjauksen pääteemoja. Tutkimusaineiston sisällön tarkastelun perusteella päädyin lopullisiin pääteemoihin mää-ritteineen: *luottamusta tuottava osallistujalähtöisyys, yhteistyötä korostava* intressipainot-teisuus ja *uudistusta tukeva* tavoitesuuntautuneisuus.

5 Osallistujaohjaus Kainuun maakuntakokeilun sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämishankkeen suunnittelussa

5.1 Luottamusta tuottava osallistujälähtöisyys

5.1.1 Ryhmävetoisuus

Kainuun maakuntakokeilun suunnittelu käynnistyi vuonna 2002. Suunnittelua pohjusti Juhani Perttusen (2002) sisäasiainministeriölle tekemä selvitys, jossa kuvattiin Kainuun nykytilaa ja visioitiin tulevaisuutta. Lisäksi siinä selvitettiin Kainuun maakuntakokeilun mahdollistavan lakimuutoksen tekemistä. Kainuulaiset viranhaltijat alkoivat selvitystyön jatkumona hahmotella Kainuun maakuntakokeilun suunnittelua. Pian suunnitteluun liittyivät kuntien poliittiset päättäjät. Suunnitteluprosessien hahmottelun alkuvaiheessa syntyi aiesopimus. Se oli TE-keskuksen, Kainuun liiton ja Kajaanin kaupungin yhteistyösopimus, jonka perusteella käynnistettiin yhteistyö ja aloitettiin suunnitteluorganisaation kokoaminen. Myöhemmin laadittiin myös laajempi, kaikkia suunnitteluun osallistuvia tahoja koskeva kumppanuussopimus, jossa määriteltiin alustavasti suunnittelun rakenne, suunnitteluorganisaatio ja osallistuvat tahot. Kumppanuussopimuksen avulla luotiin yhteistyön virallinen perusta.

Kainuun maakuntakokeilun suunnittelua voimakkaimmin ohjaava dokumentti, laki Kainuun hallintokokeilusta (343/2003) oli vuonna 2002 vasta muotoutumassa. Syksyllä 2002 ensimmäinen suunnitteluorganisaation työryhmä, alustava sosiaali- ja terveydenhuollon työvaliokunta, aloitti toimintansa. Se suunnitteli sosiaali- ja terveydenhuollon sektorikohtaisen alaryhmätyöskentelyn käynnistämistä. Kainuun maakuntakokeilun pääsihteeri liittyi sosiaali- ja terveydenhuollon työvaliokunnan toimintaan mukaan loppuvuonna 2002. Hän vaikutti suunnitteluorganisaation lopulliseen rakenteeseen paljon. Suunnitteluorganisaation rakenne muotoutui vähitellen. Sen suunnittelussa oli kaksi pääperiaatetta. Ensinnäkin suunnitteluun osallistumisen tuli olla mahdollisimman laajaa, ja toiseksi suunnitteluorganisaation tuli olla kaksitasoinen, kuten kunnallisessa päätöksenteossa. Käytännössä kaksitasoisuus tarkoitti sekä valmisteluryhmien että päättävän ryhmän olemassaoloa:

Siinä [alustavassa suunnitteluorganisaation organisaatiokaaviossa] määriteltiin ne osa-alueet jollaki tavalla jäsennettynä ja niitten idea siinä vaiheessa oli hiukan toisen-tyyppinen. Ajateltiin, että ne oli aika pieniksi ja kapeiksi ajateltu. Ja sitten niitä pikkuhiljaa muovattiin sillä tavalla että ne on kakstasosia. Siinä on ohjausryhmä ja valmisteluryhmä ja sitten se valmisteluryhmän luonnekki ehkä vielä rupes oleellisesti muuttumaan sillä tavalla, että me otettiin selkeesti enemmän ihmisiä niihin valmisteluryhmiin mukaan. ... Silloin kun mut tähän tehtävään valkattiin ja määritettiin, niin se ei ollu se muoto joka oli silloin sillä aiesopimuksella, kumppanuussopimuksella tehty, se oli kunnossa, mutta se miten se oli ajateltu toteuttaa sitten, niin oli paljon kapeampi. Siis mä tarkotan juuri tästä osallistumisen näkökulmasta. Ja sen minä sain vähä niikun tehdä näköisekseni. Että siinä alkuvaiheessa pikkusen joitaki hirvitti, että pysyykö tää juttu kasassa, tuleeko siitä kohtuuton, raskas ja niin pois päin.

Keväällä 2003 suunnittelu eteni suunnitteluryhmien perustamisen ja suunnittelusta vastaavien henkilöiden nimeämisen myötä. Suunnittelun käynnistyminen kuvattiin ja ohjeistettiin yksityiskohtaisesti kokouspöytäkirjoissa. Työryhmien muodostaminen ja henkilöiden valinta olivat korostuneesti niissä esillä. Se tarkoitti pitkiä nimilistoja työryhmiin nimetyistä henkilöistä kaikissa sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämishankkeen suunnitteluryhmien kokouspöytäkirjoissa. Suunnitteluryhmät muodostettiin kumppanuussopimukseen perustuen siitä näkökulmasta, mitkä kokonaisuudet nähtiin toiminnoiltaan ja laajuudeltaan järkeviksi kuntien yhteistyössä.

Osallistujien valinnassa puolestaan peruseriaatteena oli sosiaali- ja terveydenhuollon johtohenkilöiden osallistuminen suunnitteluryhmiin. Osallistujien valintaperusteita tuotiin tarkemmin esille esimerkiksi sanomalehtiartikkeleissa. Tärkeimmät kriteerit osallistujiksi valinnassa olivat aktiivisuus ja asiantuntemus sekä suunnitteluun osallistuvien yhteistyötahojen (sosiaalihuolto, perusterveydenhuolto, erikoissairaanhoido, kuntien päättävät elimet ja muut yhteistyötahot) edustus. Osallistujiksi valittiin henkilöitä, joiden toiminta arvioitiin hyväksi ja joiden tiedettiin tuovan mielipiteensä julki. Osallistujia ei haettu julkisen haun kautta lukuun ottamatta pääsihteerin ja projektipäällikön tehtäviä. Suunnittelu nähtiin luottamustehtäväksi. Osallistujat rekrytoitiin pyytämällä soveltuvia henkilöitä mukaan toimintaan. Lisäksi osa osallistujista otti itse yhteyttä suunnittelun käynnistäneisiin henkilöihin ja pyysi päästä mukaan suunnitteluorganisaation toimintaan. Työryhmien nimeämiseen ja osallistujien valintaan kului aikaa noin puoli vuotta. Samaan aikaan sosiaali- ja terveydenhuollon työvaliokunta käynnisti varsinaisen uusien toimintamallien suunnittelutyön ohjeistamalla sen tehtäväksi alatyöryhmille. Seuraavissa haastattelu- ja sanomalehtiartikkeliaineiston poimintoissa kuvataan suunnittelun käynnistymisvaihetta:

Haluttiin siis semmosia ihmisiä mukaan, jotka on yhteistyökykyisiä, jotka on motivoituneita tähän työhön ja joilla on todennäköisesti siihen pöytäan aina jotain tuotavaa. Se toinen ulottuvuus oli, että haluttiin hyvin erilaisia ihmisiä, erilaisia näkökantoja tulevan esille ja erilaisista taustaryhmistä olevia ihmisiä. (Haastatteluaineistosta.)

Sitä, miksi yhtään psykiatrian ylilääkärinä ei ole mukana valmistelun asiantuntijatyöryhmässä, on Leskiseltä kysytty ennenkin. Hän esittää vastakysymyksen: onko mukana yhtään kirurgia, sisätautilääkärinä tai suulääkärinä. ”Ei ole, koska ryhmää ei ole koottu tällä periaatteella. Mukana on kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon johtoa, ei

erikoisalojen. Psykiatria on tästä näkökulmasta yksi erikoisala muiden joukossa. (Kainuun Sanomat 5.6.2004.)

Osallistujien valitsijoina olivat suunnittelun käynnistäneet henkilöt eli pääsihteeri, kuntien keskeisimmät viranhaltijat ja kunnalliset päätöksentekijät. He valitsivat alatyöryhmien vetäjät, jotka edelleen valitsivat jäsenet omaan työryhmäänsä. Sen jälkeen suunnittelu-ryhmiä täydennettiin vähitellen. Sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämishankkeen suunnitteluun osallistujien lopullinen määrä oli noin 180 henkilöä. Tähän ei sisälly suunnitteluorganisaatiokaaviossa sosiaali- ja terveydenhuollon ohjausryhmän yläpuolella olevia henkilöitä (kuvio 10). Suurta osallistujamäärää tavoiteltiin, koska sen koettiin synnyttävän luottamusta suunnittelua ja Kainuun maakuntakokeilua kohtaan. Luottamuksen arvioitiin edistävän kehittämishankkeen suunnittelua ja toimeenpanoa. Seuraava haastatteluaineiston poiminta kuvaa laajaa osallistujajoukkoa luottamusta edistävänä asiana:

Mutta alun alkaen on niihin ryhmiin päässy eri puolilta maakunta asiantuntijat mukaan ja tavallaan se semmonen, että asiat koskee kaikkia, se periaate on, kaikkia kuntia, kaikkien kuntien palvelujentuottajia tää asia koskee, niin se periaate on alusta asti ollu mukana. Ja se on ollu ehkä omiaan synnyttämään sitä luottamusta. Ja sitten että palveluja ei oo tarkoitus riistää pois kunnista vaan niitä tuotetaan sitten yhteisellä näkemyksellä.

Sanomalehtiartikkeleissa suunnitteluryhmien kokoamista ja henkilöiden valintaa kuvattiin runsaasti lukujen (numerojen) avulla. Lukuja käytettiin kuvaamaan esimerkiksi ryhmiiin osallistuvien henkilöiden lukumäärää. Tällaisia kvantitatiivisia näkökohtia korostamalla Kainuun maakuntakokeilun osallistujat saatiin näyttämään epäyksilöllisiltä. Heidät kuvattiin sanomalehtiartikkeleissa osana laajaa järjestelmää. Lukijalle muodostui käsitys yksittäisen osallistujan pienuudesta osallistujaohjauksessa. Myös suunnittelun tavoitteiden ja ongelmien yksityiskohdat jäivät taustalle lukumääriä esiteltäessä. Tyypillistä oli, ettei lukuja tai niiden taustoja suhteutettu mihinkään vaan luvut jäivät irrallisiksi tekstin tehostekeinoiksi. Lukujen esittämisen tarkoituksena näytti olevan yhtäältä uskottavuuden tuominen suunnittelun käynnistymisestä kertovaan tekstiin ja toisaalta mielenkiinnon herättäminen suunnittelua ja tulevaa Kainuun maakuntakokeilua kohtaan. Seuraavassa esimerkki lukujen käytöstä sanomalehtiartikkelissa:

Hallintomallia rakentaa noin 500 henkeä ja melkein joka päivä on jonkun valmistelu-ryhmän työmaapalaveri koolla. (Kaleva 23.11.2003.)

Yksi keskeisimmistä osallistujista Kainuun maakuntakokeilun suunnittelussa oli pääsihteeri. Hän aloitti työnsä Kainuun maakuntakokeilussa huhtikuussa 2003. Hänen tärkeä asemansa osallistujaohjauksessa tunnustettiin suunnitteluorganisaation kaikissa osissa. Kainuun maakuntakokeilun *suunnittelukokonaisuuden hallinta* oli yksi pääsihteerin tärkeimmistä tehtävistä. Kokonaisuuden hallinta tarkoitti suunnitteluprosessien etenemisen varmistamista, yhteisen näkemyksen selkeyttämisen edistämistä, hyvien kokemusten siirtämistä suunnitteluorganisaation osasta toiseen ja suunnittelun aikatauluttamista. Pääsihteeri kuvasi tärkeintä tehtäväänsä suunnittelussa prosessin hallinnaksi:

Etenki minun kohalta on kysymys siitä, että huolehtia siitä, että se koko apparaatti toimii ja että se tuottaa sitten sen tuloksen, sen työvaliokunnan, johtoryhmän ja ohjaus-

ryhmän työskentelyn ja prosessin kautta sillon kun se sen vaatii. ... Prosessin hallinta, sillain jos joku virkamiehenä niikun vastaa niin minähän siitä olen vastannut.

Toinen pääsihteerin keskeisimmistä tehtävistä suunnitteluorganisaation sisällä oli *kannanottajan rooli*. Se oli suunniteltavien asioiden linjaamista ja selkeiden esitysten tekemistä. Pääsihteerin toiminta kannanottajana koettiin yhtäältä liian suorasanaisena ja voimakkaana, minkä arveltiin osittain estävän muiden osallistujien kannanottoja. Toisaalta pääsihteerin ponnekkautta ja rohkeutta kannanottajana kiiteltiin, koska se ilmensi pääsihteerin päämäärää uudistaa palveluja ja edistää suunnittelua omalla toiminnallaan:

Hän [*pääsihteer*i] on ottanu erittäin reippaasti kantaa ja hänellä on ollu näkemystä asioihin ja myöski sitten uskaltanu sanoa luottamusmiehille ja muille, että se on kuulkaa kuitenkin näin. Ja uskaltanu, esimerkiksi semmosessa kysymyksessä missä hän ei sitten loppujen lopuksi pärjänny. ... Hannu ajo sitä sängen ponnekkaasti ja pitkään, että se ois tämä ruotsalaistyyppinen. Mutta ei pärjänny luottamusmiesten kanssa siinä hommassa. Mutta ei myöskään ujostellu esittää omaa kantaansa ja pitää siitä pirun pitkälle kiinni. ... On erittäin myönteistä, että hän on uskaltanu ottaa kantaa.

Kolmas pääsihteerin näkyvä tehtävä suunnittelussa oli *keulakuvana toimiminen*. Suunnittelu henkilöityi usein juuri pääsihteeriin. Keulakuvana toimiminen tarkoitti Kainuun maakuntakokeilun suunnittelun kärki- ja edusmiehenä toimimista sekä suunnitteluorganisaation sisä- että ulkopuolella. Pääsihteeri pystyi tehokkaasti käyttämään aiemmin luomiaan verkostoja tässä tehtävässään. Hänellä oli kokemuksensa ja asemansa perusteella riittävästi uskottavuutta toimia Kainuun maakuntakokeilun suunnittelun keulakuvana. Myönteinen asennoituminen suunnitteluun ja sen edistymiseen liittyi keskeisesti keulakuvana toimimiseen.

Projektipäällikkö oli pääsihteerin lisäksi toinen keskeinen henkilö sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämishankkeen osallistujaohjauksessa. Projektipäällikkön näkyvin tehtävä oli toimia suunnitteluryhmien sihteerinä. Käytännössä hänen roolinaan oli suunnittelun vauhdittaminen. Se tarkoitti suunniteltavien asioiden aikataulun mukaisen etenemisen varmistamista. Erityisen korostuneesti tämä projektipäällikkön rooli näkyi kokouksissa. Projektipäällikkön toisena keskeisenä tehtävänä oli osallistua asioiden linjaamiseen ja uusien toimintamallien suunnitteluun. Hän kuunteli yhtäältä osallistujien ja toisaalta suunnitteluorganisaation ulkopuolisten henkilöiden ja organisaatioiden näkemyksiä. Projektipäällikkö koki suunnittelun nopeatempoisuuden myönteisenä, koska sen vuoksi suunnittelu eteni. Toisaalta hän näki nopeassa etenemisessä negatiivisia piirteitä, koska ei ollut aikaa asioiden perinpohjaiseen suunnitteluun. Projektipäällikkö kuvasi rooliaan suunnittelussa seuraavalla tavalla:

Tää on semmonen, että tässä tekee ihan sen raadollisen työn ja on mukana sopimassa ja ideoimassa ja linjaamassa niitä ja toisaalta on sitten se tuntosarvi ulos toisaalta maakunnan sisällä ja toisaalta ulospäin. Tää on kyllä niin moninainen tää rooli... Kyllä mä oon kuitenkin semmonen, että kyllä mä aina työvaliokunnassa Jaakkoa [*nimi muutettu*] pidän kaidalla tiellä tai siitä ei tule mitään. Että mehän voijaan jatkaa vaikka viis tuntia ja pähkäillä. Mutta kun mejän on pakko päästä eteenpäin. Tiettyyn asti voi velloo mutta sitten kattoo porukoitten ilmeitä, että suurin osa on sitä mieltä, niin sillon vaan, että nyt, Jaakko! Sitten taas mennään eteenpäin. ... Että siitä mä ite tavallaan kannan huolen että päästään eteenpäin ja pysytään aikataulussa.

Varsinaiset sosiaali- ja terveydenhuollon työryhmät, joita osallistajat kutsuivat *alatyöryhmiiksi*, kartoittivat oman alansa tilanteen ja tekivät alustavat esitykset uusista toimintamalleista. Alatyöryhmiä oli 12 kappaletta: akuutti vuodeosastohoito ja maakunnan päivystysjärjestelmä, ensihoito- ja sairaankuljetus, kehitysvammahuolto ja vammaispalvelut, lääkärinvastaanotto toiminta, lääkinnällinen kuntoutus, lapset, nuoret ja nuoret perheet, mielenterveys, päihde- ja huumehoito, sosiaalityö, suun terveydenhuolto, työterveyshuolto, vanhusväestö ja ympäristöterveydenhuolto. Alatyöryhmien lisäksi oli yhdeksän selvityshenkilöä: lääkehuolto, välinehuolto, laitetekninen huolto, materiaalihankinta, apuvälinehuolto, röntgentoiminta, laboratoriot toiminta, perusterveydenhuollon täydennyskoulutus ja velka- ja kuluttajaneuvonta. Alatyöryhmien tekemiä selvityksiä ja esityksiä käsiteltiin sosiaali- ja terveydenhuollon työvaliokunnassa, sosiaali- ja terveydenhuollon asiantuntijatyöryhmässä ja sosiaali- ja terveydenhuollon ohjausryhmässä. Alatyöryhmät eivät suoranaisesti osallistuneet kehittämishankkeen ohjaamiseen.

Sosiaali- ja terveydenhuollon *työvaliokunta* oli asioita aktiivisesti ja joustavasti suunnitteleva ryhmä. Ryhmän roolina oli ohjata alatyöryhmien ja selvityshenkilöiden toimintaa sekä valmistella asioita asiantuntijatyöryhmälle. Kyseessä oli pieni työryhmä: siihen kuului kuusi henkilöä, joista viisi oli aktiivisesti toiminnassa mukana loppuun saakka. Pieni koko nähtiin perussyöksi ryhmän onnistuneelle toiminnalle. Pienessä ryhmässä keskusteluun osallistuminen oli helppoa. Sosiaali- ja terveydenhuollon työvaliokunnan toimintakulttuuri ja ilmapiiri koettiin vapaamuotoisemmaksi kuin muiden suunnittelu-ryhmien. Ryhmän toimintaa kuvattiin nopeatempoiseksi.

Sosiaali- ja terveydenhuollon työvaliokunnassa jokainen sai tuoda oman mielipiteensä esille avoimesti ja toisia kuunneltiin. Ryhmässä käyty keskustelu oli perinpohjaisinta ja pohtivaa. Keskustelua oli runsaasti ja asioista uskallettiin olla avoimesti eri mieltä. Joskus ryhmän jäsenet ottivat voimakkaastikin kantaa keskusteltaviin asioihin. Myös erimielisyyksien jälkeen sosiaali- ja terveydenhuollon työvaliokunta saavutti suunniteltavista asioista yhteisen näkemyksen. Ryhmän vahvuudeksi nähtiin kyky suoran keskustelun avulla päätyä kaikkia osapuolia tyydyttävään ratkaisuun. Tämäntyyppinen toimintatapa mahdollisti innovoinnin. Seuraavassa työvaliokunnan työskentelyä kuvaava poiminta haastatteluaineistosta:

No kyllä mä näen, että tää työvaliokunta joka on pienin ryhmä ja jolla ei päätösvaltaa oo, mutta se työstää kyllä koko homman tässä soten osalta, että se on ehdottomasti tärkein. Me hirveen aktiivisesti keskustellaan siellä ja suurin piirtein päällekkäin. Ollaan välillä hyvinki eri mieltä ja sitten haetaan sitä yhteistä, että sillä tavalla se työvaliokunta on todella työtä tekevä työryhmä. Se on minusta aika hyvä, vaikka välillä sieltä tulee aika turhautuneena, kun ei saa tahtonsa läpi. ... Me ollaan kasvettu siinä tämän prosessin aikana siihen, että me jopa kuunnellaan toinen toisiamme ja pystytään muuttamaan käsityksiä.

Sosiaali- ja terveydenhuollon asiantuntijatyöryhmä koostui Kainuun sosiaali- ja terveydenhuollon johtavista viranhaltijoista. Siihen kuului 19 henkilöä. Sosiaali- ja terveydenhuollon asiantuntijatyöryhmä ei ollut yhtä keskeinen ryhmä osallistujajohjauksessa kuin sosiaali- ja terveydenhuollon työvaliokunta. Asiantuntijatyöryhmä oli väliporras sosiaali- ja terveydenhuollon työvaliokunnan ja sosiaali- ja terveydenhuollon ohjausryhmän välillä. Sen tehtävänä oli joko hyväksyä tai hylätä työvaliokunnan esitykset. Sen roolina oli myös antaa laajempi hyväksyntä työvaliokunnassa valmistelluille asioille samalla ohjaten

ja valvoen työvaliokunnan työtä. Sosiaali- ja terveydenhuollon asiantuntijatyöryhmän toiminta koettiin melko muodolliseksi. Ryhmä oli liian iso joustavan suunnittelun näkökulmasta. Seuraavassa osallistujien näkemyksiä asiantuntijatyöryhmän toiminnasta ja roolista suunnittelussa:

Mä sanosin että asiantuntijatyöryhmä, minusta sen rooli on nyt pikkusen jäänyt löyhemmäksi. Ehkä sillä tavalla, että se oli jo sen verran iso, että se ei enää voi käydä kunnolla tämmöstä työryhmätyöskentelyyn liittyvää keskustelua. Ja se on ollu jo minun silmiin, mä oon ajatellu, että selkeesti pinnallisempaa. Ja se on sen verran iso joukkona, että se tulee menemään tämmöseksi niikun muodollisemmaksi luonteeltaan, ja siinä mielessä se ei oo minun mielestä ihan ehkä tuonu hirveen paljon lisäarvoa. ... En mitenkään mitätöi sitä asiantuntijatyöryhmää, mutta se niikun sen itekin näkee, että se on niin sanotusti jo kurinalaisempaa työtä. Se ei toimi samalla tavalla. Se ei innovoi kuten toimii työvaliokunnassa, vaan se muovautuu jo selkeesti tämmösesti vähä niikun päätöskulttuurelliseksi seikaksi, vähä niikun jonkun lautakunnan tai jonkun muun toimielimen toiminta.

Sosiaali- ja terveydenhuollon ohjausryhmä koostui pääosin kunnallispoliitikoista. Siihen kuului 33 henkilöä. Ryhmän toimintakulttuuri koettiin muodolliseksi. Ryhmässä käsiteltiin sosiaali- ja terveydenhuollon työvaliokunnan valmistelemaa ja sosiaali- ja terveydenhuollon asiantuntijatyöryhmän hyväksymiä esityksiä. Ryhmän roolina oli esitysten perusteella peruslinjausten tekeminen. Pieniä ja yksityiskohtaisia asioita sosiaali- ja terveydenhuollon ohjausryhmässä ei käsitelty, mikä koettiin hyväksi toimintatavaksi. Ryhmän työskentelyssä oli läsnä vahvasti kuntien näkemys keskittyen taloudellisiin resursseihin. Sosiaali- ja terveydenhuollon ohjausryhmä koettiin tärkeänä ryhmänä erityisesti siksi, että kunnallispoliitikot pystyivät tässä ryhmässä ottamaan vielä kantaa suunniteltuihin asioihin ennen niiden viemistä suunnitteluorganisaation ylemmälle tasolle. Ylemmällä tasolla ei koettu enää olevan vaikuttamismahdollisuuksia käsiteltäviin asioihin. Osallistajat kuvasivat sosiaali- ja terveydenhuollon ohjausryhmän tehtäviä esimerkiksi seuraavasti:

Mutta sitten mä ajattelen sitä ohjausryhmää taas jossa on keskeisesti oleelliset toimijat, koska siinä on perusturvalautakunnan puheenjohtajat ja varapuheenjohtajat, myöskin partnereita mukana. Minusta se on ollu hyvin onnistunu sillä tavalla, että siellä on minusta keskitytty erittäin hyvin ja oleellisiin asioihin. Elikkä mä tarkoitan sitä, että se ei oo kuitenkaan muovautunu tämmöseksi niikun pienten asioiden vahtimiseksi tai tarkasteluksi, vaan siellä on minusta ollu hyvällä tavalla osattu keskittyä peruslinjauksiin ja myöskin siirtää sitä kuntakentän tämän päivän huolta ja murhetta, jotka nyt lähinnä liittyy siihen, että mitkä taloudelliset resurssit on käytettävissä, niin myöskin siihen pöytään. Se tulee erityisesti tältä poliittiselta johdolta.

Kainuun maakuntakokeilun suunnittelun *sihteeristön* roolina oli välittää tietoa ryhmältä toiselle suunnitteluorganisaation ylätasolla. Ryhmään kuului yhdeksän henkilöä. Tiedonvälittäjän rooli tarkoitti sitä, että sihteeristön edustajat kertoivat ryhmissä, mitä toisessa ryhmässä käsiteltävistä asioista oli keskusteltu ja sovittu. Sihteeristön jäsenillä oli lupa osallistua kaikkien suunnitteluorganisaation ryhmien kokouksiin.

Kainuun maakuntakokeilun suunnittelun *johtoryhmän* roolina oli toimia kuntakentän sitouttajana välittäen tietoa suunnittelusta kunnille kunnanjohtajien kautta. Kyseessä oli pääosin kunnanjohtajista koostuva ryhmä, johon kuului 16 henkilöä. Ryhmää luonnehdit-

tiin erittäin hyvin toimivaksi. Kokouspöytäkirjoissa johtoryhmän rooli näyttäytyi suunnittelun etenemisen seuraajana ja asioiden valmistelijana. Kunnanjohtajien osallistuminen suunnitteluun koettiin ensisijaisen tärkeänä kuntakentän yhteisen suunnan löytämiseksi:

Se [johtoryhmä] on auttanut varmaan siinä, että jos sitä ei olisi, niin eihän se tuo kuntakenttää ois pysynyt missään. Ei niillä ois varmaan sitä tietoa, jos aatellaan, että niillä ei ois ollut mitään muuta foorumia kun se ohjausryhmä. Se tieto mikä siellä tulee käsittelyn kautta, niin jos se tulisi vaan paperilla ja siellä käsittelyssä, niin ois se aika vähästä kyllä. Että kyllä mä nään, että kunnanjohtajan rooli on ollut aika merkittävä, miten se on näitä omiansa briiffannu.

Suuri ohjausryhmä oli Kainuun maakuntakokeilun suunnitteluorganisaation hierarkiassa korkeimmalla oleva ryhmä. Ryhmä oli laaja: siihen kuului 93 henkilöä. Ryhmä koostui pääosin kunnallispoliitikoista, ja se nähtiin ensisijaisesti poliitikkojen foorumina. Ryhmää luonnehdittiin etäiseksi suhteutettuna sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämishankkeen suunnittelussa tehtyyn työhön. Suuren ohjausryhmän olemassaoloa perusteltiin sillä, että kuntakentän laajan osallistumisen avulla kuntia pyrittiin sitouttamaan Kainuun maakuntakokeilun suunnitteluun ja yhteiseen suuntaan. Ryhmän rooli oli tästä näkökulmasta samantyyppinen kuin johtoryhmän rooli. Suuren ohjausryhmän kokousten luonnetta kuvattiin asioiden kyselemiseksi osallistujilta ja sovittujen periaatteiden toteutumisen valvonaksi. Suuren ohjausryhmän roolina oli antaa hyväksyntä suunnitelluille asioille. Ryhmässä ei ollut mahdollista enää työstää asioita. Ryhmä oli kooltaan siihen liian suuri. Suuren ohjausryhmän kokoukset nähtiin kuitenkin tarpeellisiksi asioiden etenemisen vuoksi. Seuraavassa on esimerkkejä siitä, miten yhtäältä haastateltavat kokivat suuren ohjausryhmän toiminnan ja roolin suunnittelussa sekä toisaalta millä tavalla kokouspöytäkirjoissa suuren ohjausryhmän rooli tuli esille:

Kyllä nämä käsittelyt aina sitten viimeeseen käsittelyyn asti, niin kyllä ne aina antaa lisävalaistusta. Ei joka kysymykseen ei vastaus ole päätöksentekijälläkään selevä, mutta aika pitkälti näissä kuitenkin luotetaan siihen, että ne on viisaasti valmisteltu ja jotkut pienet epäselvät asiat saattaa jäähä vielä epäselviksi päätöksentekohetkelläkin. Mutta nyt nämä on joka tapauksessa olleet suuria kyselytilaisuuksia ja sitten niitten periaatteitten paimentamistilaisuuksia. (Haastatteluista.)

Keskusteltiin myös ohjausryhmän tehtävästä: puheenjohtaja sanoi ohjausryhmän tehtävänä olevan linjata valmistelua ja ohjata. Päätökset linjauksista tehdään lain ja kumppanuussopimuksen mukaisesti. Toivottiin, että asiat joihin halutaan kaikkien kuntien kanta, listataan ennakkoon ja esitetään ohjausryhmälle. (Kainuun maakuntakokeilun valmistelun ohjausryhmän kokouspöytäkirja, 4/2003, 17.11.2003.)

Suunnitteluorganisaatioon kuului myös *kuntien edustajainkokous*, joka oli suuren ohjausryhmän kanssa samalla hierarkiatasolla suunnitteluorganisaatiossa. Kuntien edustajainkokous koostui kunnanvaltuustojen ja -hallitusten puheenjohtajista. Siinä oli yhteensä 24 jäsentä. Ryhmä osallistui maakuntakokeilun rahoitusmallin sekä erilaisten sopimusten laadintaan.

Osallistujaohjauksen moniryhmäisyyden ja suuren osallistujajoukon yhtenä etuna oli kainuulaisten sosiaali- ja terveysalan toimijoiden tutustuminen toisiinsa. Tätä kuvaa seuraava poiminta haastatteluaineistosta:

Musta tässä on sivutuotteena, niinkun näissä aina tulee tämmösissä valmisteluissa, niin tullu semmonen, että me kainuulaiset on opittu tuntemaan toisiamme. Minusta se on kumminkin edellytys, että syntyy luottamus. Kun kainuulaista yhteistyötä tehdään niinkun tarkoitus on laajasti täällä sote-alueella, niin se niinkun auttaa varmaan jatkossa, kun tietää ihmisen kun on oppinu tunteen. Onhan sitä jos on saman pöydän ääressä kokoonnuttu vuosikautia ja mietitty näitä asioita, niin ehkä siihen on tullu semmosta yhteishenkeä siinä sivussa tänne Kainuuseen sitä kautta ja semmosta luottamusta ja vuorovaikutusta. ... Ehkä sitten myös nää ihmiset on tässä kun ne on oppinu tuntee toisensa, niin toisen työsaara on tullu lähemmäs.

Omaan päivittäistyöhön liittyvät yhteistyötahot tulivat monille osallistujille aiempaa tummiksi, mistä oli hyötyä sekä työskennellessä suunnitteluryhmissä että omassa substanssityössä. Tutustumisen luonnehdittiin edistävän osallistujien välistä luottamusta ja parantavan vuorovaikutusta. Samalla opittiin tuntemaan ja ymmärtämään toisten työtä aiempaa paremmin. Tämä edisti yhteishengen kehittymistä.

5.1.2 Moniportaisuus

Kainuun maakuntakokeilun ja samalla sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämishankkeen suunnitteluorganisaatio oli moniportainen. Suunnitteluorganisaatiossa näkyivät kunnallisen päätöksen portaat (virkamiehet, lautakunta, hallitus ja valtuusto). Asiat valmisteltiin ja vietiin ratkaistaviksi samantyyppisesti kuin kunnallishallinnossa. Keskeisin ero Kainuun maakuntakokeilun suunnittelun päätöksentekojärjestelmässä kunnalliseen päätöksentekoon verrattuna oli, että vasta vaaleilla valittu maakuntavaltuusto oli virallisesti päätösvaltainen suunniteltavien asioiden suhteen. Ennen maakuntavaltuuston valintaa varsinaisia päätöksiä ei voitu tehdä, vaan kyseessä oli asioiden suunnittelu päätöksentekoa varten. Osallistujat puhuivat kuitenkin päätöksenteosta, vaikka virallista päätöksentekovaltaa ei ollut millään ryhmällä. Päätöksenteosta puhuttiin, koska suunnittelun aikana oli välttämätöntä tehdä valintoja. Todellisuudessa ne eivät olleet päätöksiä. Suunnitteluorganisaation suuren ohjausryhmän toiminta loppui maakuntavaltuuston toiminnan alkamiseen loppuvuonna 2004, jolloin Kainuun maakuntakokeilun päätöksenteko sai juridisen perustan. Seuraavassa haastatteluaineiston poiminnassa kuvataan suunnitteluorganisaation rakennetta verrattuna kunnallisen päätöksenteon portaisiin:

Tää moniportaisuus on oikeestaan kotosin kuntahallinnosta, jossa on neljä porrasta, virkamiesesitys valmistuu, se on tavallaan virkamiesportaassa yks porrasta, sitten on lautakuntaporras, asiantuntijatoimikunnan porrasta, sitten on hallitusporras eli kokonaisuuden koordinaatiotoimieliin ja sitten valtuustoporras viime kädessä, joka päättää. Täällä on itse asiassa kaikki ne samat portaat. Ja ne on jokaisella portaalla ne omat tehtävänsä.

Suunnittelu eteni moniportaisessa suunnitteluorganisaatiossa siten, että ensin alatyöryhmät ja selvityshenkilöt työstivät esitykset omien substanssialueidensa toiminnasta. Esityksiä käsiteltiin sosiaali- ja terveydenhuollon työvaliokunnassa, jossa esityksen sisältöä ja muotoa muokattiin selkeämmäksi. Työvaliokunnasta esitys vietiin sosiaali- ja terveydenhuollon asiantuntijatyöryhmään. Asiantuntijatyöryhmä kokosi esitettävät asiat yhteen

ja tarkasteli esitystä laajemmasta näkökulmasta. Se saattoi vielä muokata esitystä tai palauttaa esityksen takaisin työvaliokunnan pohdittavaksi. Asiantuntijatyöryhmästä asian käsittely eteni sosiaali- ja terveydenhuollon ohjausryhmään, jossa esityksestä keskusteltiin ja kuultiin työvaliokunnan edustajia. Sosiaali- ja terveydenhuollon ohjausryhmässä asia joko hyväksyttiin tai hylättiin. Hylätty esitys lähetettiin takaisin sosiaali- ja terveydenhuollon työvaliokunnan suunniteltavaksi. Jos esitys hyväksyttiin, se vietiin edelleen Kainuun maakuntakokeilun suunnittelun johtoryhmän kautta suunnitteluorganisaation ylimmälle tasolle, suuren ohjausryhmän käsittelyyn. Suuren ohjausryhmän käsittelyn jälkeen asia jätettiin Kainuun maakuntakokeilun päättävän toimielimen, maakuntavaltuuston, lopullisesti päätettäväksi. Kunnallisen päätöksenteon mukainen byrokraattinen ja demokraattinen toiminta Kainuun maakuntakokeilun suunnittelussa näyttäytyi niin vahvana, että esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon ohjausryhmässä jo tehdyistä enemmistöpäätöksistä ei aloitettu uutta keskustelua suunnittelun ylemmillä tasoilla. Osallistujajohtaus oli tästä näkökulmasta tyyliltään perinteistä suunnittelua ja päätöksentekoa, jolloin tehdyistä enemmistöpäätöksistä ei joustettu.

Suunnitteluorganisaation moniportaisuus oli yhtäältä tarpeellista osallistujajohtauksessa kehittämishankkeen sisältöjen suunnittelun näkökulmasta. Toisaalta se aiheutti suunnitteluun päällekkäisyyttä ja kankeutta. Tarpeelliseksi moniportaisuus nähtiin siitä näkökulmasta, että asioiden moniulotteisessa käsittelyssä suunnittelun lopputuloksesta tuli laadukas. Käsiteltäessä esityksiä useissa eri ryhmissä niihin saatiin lisää näkemyksiä ja asioiden prosessointi edistyi. Esitysten käsittelyn edetessä kohti suunnitteluorganisaation huippua ja ryhmäkoon suureutuessa asioiden tarkastelunäkökulma laajeni. Tällöin asiat, jotka palautettiin takaisin alempiin portaisiin suunnittelua varten, oli helpompi työstää edelleen. Moniportaisuuden etuna oli erityisesti laaja keskustelu käsiteltävistä asioista. Tällöin suunnitelluille asioille saatiin laaja kannatus, mikä oli tärkeää suunnittelun ja koko Kainuun maakuntakokeilun legitimitetin näkökulmasta. Seuraavassa haastatteluai-
neiston poiminnassa kuvataan moniportaisuuden etuja:

Kyllä siinä varmaan sitä päällekkäisyyttä tulee. Mutta toisaalta, ne asiat, niin niitten asioiden käsittelyn kannalta ne on pakko käsitellä kaikissa niissä ryhmissä, että sitä ei voi välttää. ... Ja taas vastaavasti suurin päättävä elin, suuri ohjausryhmä, niin sehän vastaa niin kuin hallitusta maassa. Että kyllähän jollain täytyy olla koko johto käsissä. Sen nään tärkeänä, että näistä asioista pystytään keskustelemaan ihan mahdollisimman laajasti.

Suunnittelun moniportaisuus näkyi korostuneesti kokouspöytäkirjoissa. Niissä kuvattiin asioiden monimutkaista etenemistä suunnittelun portaalta toiselle. Usein kuvaus asian etenemisestä suunnitteluorganisaatiossa kattoi suurimman osan kokouspöytäkirjan sisällöstä. Seuraavassa moniportaisuuteen liittyvä poiminta dokumenttiaineistosta:

Sosiaali- ja terveydenhuollon työvaliokunta on koonnut ja käsitellyt sosiaali- ja terveydenhuollon toimintaperiaatteet sekä keinot ja resurssit muutokseen. Sosiaali- ja terveydenhuollon asiantuntijatyöryhmä on käsitellyt em. asiat kokouksessaan 9.6.2004. Päätös: Hyväksyttiin ja esitetään edelleen koko hallintokokeilun valmistelun ohjausryhmän hyväksyttäväksi sosiaali- ja terveydenhuollon toimintaperiaatteet. (Sosiaali- ja terveydenhuollon ohjausryhmän kokouspöytäkirja, 6/2004, 11.6.2004.)

Moniportaisuus aiheutti päällekkäisyyttä, millä tarkoitettiin samojen asioiden käsittelyä useissa suunnitteluryhmissä. Seuraavassa erään haastateltavan näkemys päällekkäisyydestä suunnittelussa:

Mun mielestä, mä nyt ajattelen tätä työvaliokuntaa ja johtoryhmää, niin tietysti ne asiat on aika valmiita jotka sinne tulee, että kun ne on periaatteessa käsitelty nyt sihteeristössä ja työvaliokunnassa [*koko suunnittelun työvaliokunnassa*] ja johtoryhmässä. Joskus aina ajattelee, että sama asia ja kolme kokkoustä. Mutta en tiiä, sen työvaliokunnan [*koko suunnittelun työvaliokunnan*] ois ehkä voinu jättää pois.

Päällekkäisyyden kritiikissä todettiin, että osa suunnitteluorganisaation portaista olisi voitu jättää pois. Turhauttavaksi koettiin se, ettei käsiteltävä asia yleensä muuttunut, vaikka sitä käsiteltiin monessa eri portaassa.

5.1.3 Osallistuvuus

5.1.3.1 Osallistujien arviot osallistumismahdollisuuksistaan

Osallistujaohjaus oli voimakkaasti asiantuntijakeskeistä: suunnitteluorganisaatio koostui pääosin viranhaltijoista, joilla oli paljon valtaa suunnittelussa. Ohjausryhmissä toimivat kunnallispoliitikot toivat toisenlaista väriä osallistujaohjaukseen välittäessään kuntalaisten näkökulmaa suunnitteluorganisaation toimintaan. Poliitikot kritisoivat asiantuntijakeskeisyyttä jonkin verran, vaikka näkivätkin viranhaltijoiden suunnittelun välttämättömänä ja hyvin tehtynä työnä.

Suurin osa asiantuntijoista koki omat osallistumismahdollisuutensa riittävinä. Osallistumisen arvioitiin olevan jokaisesta itsestä kiinni: ryhmien toiminta oli sellaista, että kukin pystyi halutessaan osallistumaan keskusteluun. Jokaisen osallistujan kannanotto nähtiin tärkeäksi, jotta suunnittelu edistyisi ja Kainuun sosiaali- ja terveydenhuolto saataisiin toimivaksi. Toisaalta katsottiin, että todelliset osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet suunnitteluryhmissä olivat heikot. Tehdyt esitykset eivät monista yrityksistä huolimatta menneet läpi. Mielessä oli epävarmuus siitä, otettiinkö kannanotot suunnitteluryhmissä tosissaan. Seuraavassa erään osallistujan arvio omista osallistumismahdollisuuksistaan:

En ole pystynyt vaikuttamaan. Eikä ne argumentit mitä minä oon vesissä silimin esittänyt, niin ne ei oo menny läpi.

Asiantuntijakeskeisyyttä kritisoitiin vähäisen maallikkojen ja kuntien työntekijöiden kuulemisen osalta. Sosiaali- ja terveydenhuollon ohjausryhmään olisi nähty tärkeäksi osallistua enemmän maallikkoja. Heidän kauttaan osallistujaohjaukseen olisi saatu voimakkaampi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasnäkökulma. Toisaalta osallistujaohjaus katsottiin niin asiantuntijamaiseksi toiminnaksi, että maallikkojen olisi ollut vaikea osallistua siihen. Asiantuntijakeskeisyyden kritiikkiin liittyi myös se, että suunnitteluorganisaation ulkopuolella olevien kuntien työntekijöiden kuuleminen ja heidän osallistumismahdollisuutensa katsottiin vähäiseksi. Arvioitiin, etteivät he tienneet itseään koskevasta suunnittelusta:

Nyt työvaliokunta ja asiantuntijatyöryhmäki on pyöritelly aika isoja asioita, erityisesti työvaliokunta, että mihin pannaan esimerkiksi synnytykset ja naistentaudit, mihin pannaan perheneuvola ym. Ja nää kyseiset kansalaiset, jotka niitä nyt pyörittää, niin ei oo tienny, että semmosia on pöydällä, harkinnassa, että pannaanko heidät tuonne vai tänne, puhumattakaan että he ois ollu vaikuttamassa siihen että mihin heijät pannaan.

Osallistujaohjausta kritisoitiin liian johtajavetoiseksi. Sillä tarkoitettiin kuntien ja kuntayhtymien työntekijöiden poissaoloa sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämishankkeen suunnittelusta lukuun ottamatta alatyöryhmiin osallistumista. Seuraavassa erään haastateltavan pohdintaa johtajavetoisesta suunnittelusta:

Välillä tuntuu siltä, että onko tää siltiki liian johtajavetoista tää suunnittelu. Että oisko tähän sittenkin pitäny yrittää sitoa yhä enempi näitä käytännön työntekijöitä. Tähän on sidottu kyllä, mutta nimenomaan täällä sote-asiantuntijatyöryhmässä on vain johtajia ja hallinnon edustajia, joka on aika keskeinen kuitenkin.

Osallistumisen asiantuntijakeskeisyys tuli esille myös tutkimusaineistojen tekstianalyytisessä tarkastelussa. Pöytäkirjojen kielessä näkyi asiantuntijamaisen kokoustilanteen konteksti, jossa asioita käsiteltiin muodollisesti, ennalta jaetun esityslistan mukaisessa järjestyksessä. Pöytäkirjojen kieli oli tyypillistä virkakieltä, jossa korostui virallinen sävy. Teksti oli suunnattu poliitikoille ja asiantuntijoille. Se oli käskevää ja selostavaa. Kieli oli abstraktia ja raskasta, jolloin tekstiä oli vähän, mutta asiaa paljon:

Kokeilukuntien ja maakuntahallinnon yhteinen tukipalvelukeskus eli Yhteiset palvelut toimii verkostoperiaatteella Kainuun alueella ja tuottaa keskeiset hallinnon tukipalvelut. Kokeilukuntien ja maakunnan yhteisen tukipalvelukeskuksen avulla Kainuussa vältetään kaksinkertaisilta investoinneilta mm. tietojärjestelmiin. Samalla turvataan palveluiden laatu, tuottavuus ja saatavuus sekä kilpailukyky paremmin tulevaisuudessa. (Kainuun maakuntakokeilun valmistelun ohjausryhmän kokouspöytäkirja 3/2004, 28.5.2004.)

Pöytäkirjateksteissä korostui tekninen tyyli. Se tarkoitti sosiaali- ja terveydenhuoltoalan sekä hallinnon alan käsitteiden runsasta käyttöä. Byrokraattiselle päätöksentekoprosessille tyypilliset sanat ja lauseet, kuten esitys ja päätös, toistui kokouspöytäkirjoissa. Varsinaisen päätöksentekoprosessin vaiheet kuvattiin niukasti ja ulkokohtaisesti. Keskustelua ja sen etenemistä ei kuvattu juuri lainkaan. Yleensä vain todettiin, että asiasta oli keskusteltu. Pieni osa pöytäkirjoista oli informatiivisempia sisältäen keskustelun kuvausta. Seuraavassa esittelen kokouspöytäkirjan poimintoja esimerkkinä byrokraattiselle päätöksentekoprosessille tyypillisten sanojen toistumisesta sekä keskustelun kuvauksen niukkuudesta:

Ohjausryhmän evästyksen valmisteluorganisaatiolle: Kohdassa 4 ja 5 käydyn keskustelun pohjalta jatkettiin keskustelua lautakuntaorganisaatioista. Päätös: Ohjausryhmä päätti yksimielisesti esittää, että tulevassa maakuntahallinnossa tarvitaan maakunnallista lautakuntajärjestelmää. (Sosiaali- ja terveydenhuollon ohjausryhmän kokouspöytäkirja 3/2003, 15.8.2003.)

Käytiin laaja ja vilkas keskustelu. (Sosiaali- ja terveydenhuollon valmistelun ohjausryhmän kokouspöytäkirja 4/2003, 19.11.2003.)

Kokouspöytäkirjojen keskustelun kuvauksen vaihtelevuus saattoi selittyä kokouksien sihteerien vaihtumisella, koska kaikilla ryhmillä ei ollut yhteistä sihteerä. Kokouspöytäkirjateksteissä sihteerin toiminta korostui, sillä teksti oli sihteerin ajattelun tulosta. Tieto kokouksen sisällöstä välittyi hänen ajattelunsa kautta. Sihteerillä oli valta kirjata asioita tai jättää niitä kirjaamatta, joten hyvin niukka keskustelun kuvaus osassa pöytäkirjateksteistä saattoi olla sihteerin tietoinen valinta. Toisaalta keskustelua saattoi todellisuudessa olla joissakin kokouksissa toisia kokouksia vähemmän. Tämä ilmentää suunnittelu-ryhmien erilaisia työskentelytapoja, ilmapiirejä ja toimintakulttuureja.

Asiantuntijakeskeisyyteen liittyvä pöytäkirjatekstien sävy ja tyyli vaihteli jonkin verran eri ryhmien välillä. Mitä ylempäs suunnitteluorganisaation hierarkian tasolla mentiin, sitä muodollisempia ja virallisempia pöytäkirjat olivat. Pöytäkirjoissa ja sanomalehtiartikkeleissa oli nähtävissä ajoittain myös institutionaalisen keskustelun piirteitä: yksilön ja yhteiskunnan rajapinnat tulivat esiin erityisesti niissä dokumenteissa, jotka olivat syntyneet keskusteluista kunnallispoliitikkojen ja virkamiesten välillä. Maallikkojen ja asiantuntijoiden välillä näkyi vastakkainasettelu, jossa virkamiehet esiintyivät omien organisaatioidensa edustajina asioista paremmin tietävinä asiantuntijoina. Tämä vastakkainasettelu korostui sanomalehtitekstien yhteydessä olevissa kuvissa. Niissä osallistujat kertoivat maakuntalaisille seisaaltaan, siistiin housupukuun pukeutuneina suunnittelusta. Maakuntalaiset istuivat kasvot osallistujia kohti arkisesti pukeutuneina. Kuvissa osallistujat olivat korostuneen aktiivisessa ja maakuntalaiset passiivisessa roolissa.

Myös haastatteluteksteissä oli havaittavissa asiantuntijuutta korostava virkakielen käyttö. Pääosa haastateltavista oli virkamiehiä, jotka käyttivät sosiaali- ja terveydenhuollon hallintoon liittyvää kieltä. Haastattelutekstissä näkyi virkamiesten pyrkimys arvioida objektiivisesti osallistujaohjausta ja sen onnistuneisuutta. Osallistujaohjaukseen suhtauduttiin osana omaa virkatyötä. Verrattaessa virkamiesten käyttämiä kieliä keskenään ne näyttivät hyvin samantyyppisiltä. Yhtä lukuun ottamatta kaikki virkamiehet pidättäytyivät voimakkaista tunneperäisistä ilmauksista arvioidessaan osallistujien toimintaa kehittämishankkeen ohjauksessa. Kaksi haastateltavista ei ollut virkamiehiä, ja heidän suhtautumisensa aiheeseen oli muita subjektiivisempaa. Heidän käyttämänsä kieli poikkesi virkamiesten asiantuntijamaisesta kielestä. Kieli oli yleiskieltä ja sisälsi runsaasti tunneperäisiä kannanottoja. Heidän osallistujaohjausta kohtaan esittämänsä kritiikki oli voimakkaampaa kuin muilla haastateltavilla. Pääosin haastatteluteksti oli kuitenkin homogeenistä. Sävy ja tyyli vaihtelivat vain virkamiesten ja muiden haastateltavien välillä.

Asiantuntijakeskeisyyden lisäksi yksi osallistumismahdollisuuksia kuvaava ulottuvuus oli osallistumisen vaihtelu suunnitteluryhmittäin. Osallistuminen painottui sosiaali- ja terveydenhuollon työvaliokuntaan. Ryhmää luonnehdittiin osallistumisen näkökulmasta aktiivisimmaksi verrattuna muihin suunnitteluryhmiin. Asiantuntijatyöryhmän osallistumisaktiivisuutta yhtäältä kiitettiin ja toisaalta kritisoitiin. Ryhmää kiitettiin aktiivisesta osallistumisesta koko sosiaali- ja terveydenhuollon osion suunnittelun perustyon ohjaamiseen. Kritiikkiä aiheutti se, että suurin osa ryhmän jäsenistä ei lainkaan osallistunut keskusteluun. Asiantuntijatyöryhmän suuri koko nähtiin yhtenä syynä tähän. Sosiaali- ja terveydenhuollon ohjausryhmän roolia osallistumisen näkökulmasta luonnehdittiin kuuntelijan rooliksi. Ryhmää kritisoitiin liian passiiviseksi osallistujaksi.

Tutkimustuloksissa korostuivat riittämättömiksi koetut osallistumismahdollisuudet. Niihin liittyi osallistujaohjauksen painottuminen tiettyjen henkilöiden tekemään työhön. Suunnittelun edetessä osallistumisaktiivisuus näytti toisten osallistujien osalta vähenevän

ja toisten osalta korostuvan. Tämä näkyi erityisesti suuren ohjausryhmän ja sosiaali- ja terveydenhuollon ohjausryhmän poliitikkojen toiminnassa. He eivät osallistuneet kokouksiin eivätkä keskusteluun riittävästi. Tyypillistä oli, että samat poliitikot käyttivät useita puheenvuoroja, kun suurin osa ei osallistunut keskusteluun lainkaan. Tämä tarkoitti sitä, että osa Kainuun maakuntakokeiluun osallistuvista kunnista jäi hiljaiseen rooliin, vaikka jokaisen kunnan mielipidettä kaivattiin. Seuraavassa haastatteluaineiston poiminnassa kritisoidaan kunnallispoliitikkojen osallistumisaktiivisuutta:

Kyllä minä oon osin pettyny, osilla näistä luottamushenkilöistäkki osalla siellä on se turnauskestävyys loppunu heti lähtötelineissä. Osallistuminen niihin kokouksiin on osalla ollu ihan nolla. Ja paljo poissaoloja. Minä oon sitä heille koettanu sitä sillä kei-non hienosti tai rumastikki, että se on turha urputtoo sitten, että virkamiehet teki tämän, jos se ei kerran kiinnosta.

Suunnittelun loppuvaiheessa sosiaali- ja terveydenhuollon osallistujaohjauksen kritisoi-tiin keskittyneen vain muutaman henkilön toimintaan, käytännössä sosiaali- ja terveyden-huollon työvaliokunnan aktiivisten jäsenten toimintaan. Osallistujaohjauksen henkilöpai-notteisuus tuli esille myös siinä, että kunkin suunnitteluryhmän puheenjohtajalla sekä pääsihteerillä nähtiin olevan muita paremmat mahdollisuudet osallistua aktiivisesti. Pää-sihteerillä oli asemansa ja aiemman kokemuksensa perusteella erityisen hyvä mahdolli-suus osallistua suunnitteluun. Osallistujaohjauksen henkilöpainotteisuuden kritiikki näkyi sanomalehdissä kirjoitteluna erityisesti poliitikkojen vähäisestä kokouksiin osallistumi-sesta:

Ministeri Paula Lehtomäen (kesk.) lisäksi kolme muuta maakuntavaalien ehdokasta ei ole osallistunut yhteenkään Kainuun mallin suuren ohjausryhmän kokoukseen, vaikka he ovat olleet liki satapäisen porukan täysivaltaisia jäseniä. ... Syytä selityksiin on myös kolmella suomussalmelaisella maakuntavaltuustoehdokkaalla, joiden nimiä ei löydy yhdestäkään ohjausryhmän 13 pöytäkirjasta. (Kainuun Sanomat 15.10.2004.)

Osallistujaohjauksen painottumisella tiettyihin henkilöihin näytti olevan selkeitä seurauk-sia. Suunnittelun edetessä osallistujille tuli kokemuksia siitä, ettei heitä kuunneltu ja että heidän näkemyksensä tyrmättiin systemaattisesti. Tunne vähäisistä vaikuttamismahdolli-suuksista itselle tärkeisiin asioihin aiheutti lannistumista. Seuraavassa haastatteluaineis-ton poiminnassa kuvataan erään osallistujan näkemyksiä aktiivisten toimijoiden vähene-misestä suunnittelun edetessä:

Tässä loppuvaiheessa ja näihin aikoihin justiinsa, niin se kyllä supistu sitten äärim-mäisen pieneksi tämä todellinen päätöksenteko ja vaikuttajaporukka. Se asiantunti-jatyöryhmässä on noin viitisentoista ihmistä, ja se jakaantu kahtia suurin piirtein niin, että puolet ei puhunu koko työryhmän työn aikana yhtään miltään ja puolet puhu senki eestä. Se varsinainen näitten viime käden ehdotusten tekeminen, niin minä sanon että neljä kansalaista siinä on ollu.

Erityisen vähäisiksi koettiin vaikuttamismahdollisuudet budjettiin, koska kuntien talous asetti sille rajat. Kunnilla oli rahoituskehyyksen suunnittelussa tiukka linja, josta ei joustet-tu. Muodostettu budjetti ja kuntien rahoitusosuus koettiin liian pieneksi. Rahoitustilanne oli ristiriitainen, koska yhtäältä tiedostettiin toimintojen tehostamisen tavoite mutta toi-saalta uuden mallin käynnistämiseen kaivattiin aiempaa enemmän resursseja. Niukan

rahoituksen vuoksi pelättiin sosiaali- ja terveyspalvelujen heikkenemistä: ennakoitiin, että maakuntalaisten luottamus Kainuun maakuntakokeiluun sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestäjänä tulisi heti alkumetreillä horjumaan. Sitä pidettiin kiusallisena asiana. Samalla valtioon oltiin pettyneitä, koska Kainuun maakuntakokeilu ei saanut kehittämisrahoitusta laajaan kuntien toimintojen yhdistämiseen.

Kainuun maakuntakokeilun perimmäinen tavoite oli kuitenkin kaikilla osallistujilla kirkkaana mielessä: palvelut turvattaisiin kaikille kainuulaisille aiempaa tehokkaammalla toiminnalla yhdistämällä toimintoja. Vähitellen uusi malli vähentäisi resurssien tarvetta tai vähintään leikkaisi kustannusten kasvun. Kuntien määrittelemä niukka budjetti nähtiin viestiksi kunnilta maakunnalle, etteivät kunnat yksin suostu uudistuksen maksumiehiksi:

Pitkään vastuullisena kunnan virkamiehenä olleena ymmärrän sen kuntien huolen, niin minä esitin 59,9 prosenttia siitä rahoituskehuksesta, se muodostaa sen kuntayhtymän nettokehysten. Siihen päädyttiin. Se oli samalla viesti tälle tulevalle maakuntahallinnolle, että se ei voi hypätä kuntien housuilla, sen täytyy hypätä omilla housuillaan.

Kokouksissa käyty keskustelu budjetin riittävydestä tai siihen vaikuttamismahdollisuuksista ei välittynyt pöytäkirjoihin. Kokouspöytäkirjoissa keskityttiin toteamaan budjetin suunnittelun edistymisen tilanne ja suunnittelun tulevat vaiheet. Sanomalehdissä keskustelua näkyi enemmän. Keskustelussa budjettiin liittyviä asioita käsiteltiin kahtalaisesti. Yhtäältä korostettiin, kuinka niukka budjetti Kainuun maakuntakokeilulla tulisi olemaan ja toisaalta todettiin ne keinot, joiden avulla budjetti saataisiin tehtyä:

Maakunnan budjetin rakentamisesta tulee Korhosen sanoin ”hirveän vaikeata”. Ensinnäkin pitäisi nivoa yhteen yhdeksän kunnan erilaisin kustannuksin ja erilaisin toimin järjestetyt palvelut. Kun kunnat ovat samalla sanelleet rahoitukselle tiukat raamit, uudet hallintokunnat joutuvat ensi vuoden alkupuolella katsomaan, miten niiden sisällä pysytään. (Kainuun Sanomat 24.9.2004.)

Kainuussa ensi vuoden alusta aloittavan maakuntahallinnon budjettiluonnoksesta on puristettava pois noin seitsemän miljoonaa euroa, jottei maakunta joutuisi pyytämään kunnilta tähän mennessä sovittua enemmän rahaa. Pääsihteeri Hannu Leskinen ei pidä urakkaa toivottomana eikä välttämättä edes kohtuuttoman vaikeana. Hän uskoo, että pelkkä budjettiraakileen tekninen läpi käyminen paljastaa sellaisia päällekkäisyyksiä, jotka nostavat loppusummaa mutta jotka voidaan poistaa. (Kainuun Sanomat 10.9.2004.)

Kainuun maakuntakokeilun resurssit (henkilöstö- ja taloudelliset resurssit) ja näiden suunnitteluun osallistuminen korostuivat kokouspöytäkirja- ja sanomalehtiartikkeliteksteissä. Tekstianalyytisessä tarkastelussa teksteistä erottui neljä taloutta käsittelevien tekstien tyyppiominaisuutta. Ensinnäkin tekstissä käytettiin runsaasti lukuja (numeroita) kuvaamaan taloudellisiin resursseihin liittyvää suunnittelua, josta esimerkki seuraavassa sanomalehtiartikkelitekstin poiminnassa:

Hoitotakuu tuo parin miljoonan lisäkulut maakunnan budjettiin. Uusi maakuntavaltuusto joutuu etsimään yli kolmen miljoonan euron säästöt. (Kainuun Sanomat 5.10.2004.)

Toiseksi talouteen liittyvät tekstit eivät tunteneet inhimillisiä olentoja. Teksteissä esiteltiin abstrakteja toimintoja, jotka näyttivät toteutuvan ilman toimijaa. Kainuun maakuntakoikeilun tulevaa budjettia ja resursseja tarkasteltiin objektiivisesti havaittavina faktoina sen sijaan, että niitä olisi käsitelty kokoukseen osallistuneiden havaintoina tai heidän ajattelunsa tuloksena. Asiat kuvattiin kokoukseen osallistujista riippumattomina tosiasioina. Tällainen kielenkäyttö on yhteistä asiateksteille, erityisesti kokouspöytäkirjoille. Kokouspöytäkirjoissa asioiden objektiivinen esille tuominen on perusteltua, sillä pöytäkirjaan asioita kirjaavan sihteerin rooli ei ole tuoda omia ajatuksiaan esille. Ristiriitaista tässä on, että sihteeri väistämättä vaikuttaa omalla ajattelullaan välittyvän tiedon sävyyn ja tyyliin. Taloussuunnittelutekstille oli tyypillistä myös irrottautuminen siihen liittyvistä henkilöistä ja yhteisestä keskustelusta. Tämä ei ollut kuitenkaan aukotonta. Kunnat ja Kainuun liitto näyttivät olevan keskeisin subjekti taloussuunnitteluun liittyvissä teksteissä. Joskus subjektina olivat myös tietyt ammatti- ja toimijaryhmät. Yksittäisiin henkilöihin talousasioista käyty keskustelu kiinnittyi hyvin harvoin. Seuraava kokouspöytäkirjatekstin poiminta ilmentää resursseihin liittyviä abstrakteja toimintoja, jotka näyttävät toteutuvan ilman toimijaa:

Maakunnan keskitetty järjestelmä muodostetaan maakuntahallituksen alaiseksi tukipalveluyksiköksi, johon siirretään operationaalisen tason toimintoja talous- ja henkilöstöhallinto sekä atk-palvelut. Myös mahdolliset muut keskitetyt maakuntahallinnon tukipalvelut sijoitetaan kyseiseen yksikköön. (Kainuun maakuntakoikeilun valmistelun johtoryhmän kokouspöytäkirja 5/2003, 25.4.2003, liite 2.)

Kolmas talouteen liittyvien tekstien tyyppi-piirre kokouspöytäkirja- ja sanomalehtiartikkeliteksteissä oli kvantitatiivisiin menetelmiin liittyvän graafisen kuvaamisen käyttö. Tapah-tumia ja lukumääriä kuvattiin tilastolukujen ja kuvaajien avulla. Resursseihin liittyviä muutoksia, esimerkiksi henkilöstömääriä eri yksiköissä ja sosiaali- ja terveystalousten käyttöä, kuvailtiin käyrien mukaan nousuiksi tai laskuiksi. Myös taulukoita ja niin sanot-tua piirakkakuviota käytettiin kokouspöytäkirjojen liitteissä kuvailemaan erilaisia talous-suunnitteluun ja resursseihin liittyviä tapahtumia.

Neljäs talouteen liittyvien tekstien tyyppi-piirre, tapahtumien kuvaaminen pitkälti itses-tään eteneviksi, näkyi erityisesti kokouspöytäkirjatekstien resurssi- ja taloussuunnittelus-sa. Tällä tavoin häivyttiin osallistujien vastuullisuutta resursseihin liittyvässä suunnitte-lussa. Lauseet oli rakennettu sellaisesta näkökulmasta, että tarkasteltavana oli itsenäinen ilmiö, jolle tapahtui jotain. Esimerkiksi laboratorioita ei lakkauteta vaan ne yhdistyvät:

Yhdistetään Kajaanin kaupungin elintarvike- ja ympäristölaboratorio ja Sotkamon kunnan elintarvike- ja vesilaboratorio. Vuoden 2006 aikana toimitaan yhdessä to-imipisteessä. (Sosiaali- ja terveydenhuollon ohjausryhmän kokouspöytäkirja 6/2004, 11.6.2004, liite 2.)

Kaikki tekstit eivät kuitenkaan olleet vailla toimijaa. Toimijana oli esimerkiksi rahoitus-leikkuri, eli toimijana ei ollut inhimillinen olento. Toimijat saivat pöytäkirja- ja sanoma-lehtiartikkeliteksteissä aktiivisen roolin alkaen toimia itsenäisesti vaatiin, velvoittaen ja aiheuttaen. Tällaisessa tekstissä näkyi asioiden personointi: talouden ilmiöistä tehtiin tekstin avulla olentoja, joka toimivat. Niistä tehtiin toimijoita. Kokouspöytäkirjoissa sääs-tötoimiin ja toiminnan tehostamiseen liittyvät ratkaisut irrotettiin erillisiksi yksittäisistä osallistujista. Tehdyt ratkaisut esitettiin järjestelmän tekemänä päätöksinä. Asioiden per-

sonoinnin kautta myös Kainuun maakuntakokeiluun suunnitelluille säästötoimille saatiin pöytäkirjoissa oikeutus. Seuraavassa kokouspöytäkirjan poiminnassa on esimerkki talouden ilmiöstä toimijana:

Alkuperäiseen, kuntien laskennalliseen verorahoitukseen perustuvaan malliin lisätään leikkuri, joka takaa sen, ettei mikään kunta joudu maksamaan palveluistaan kokeilussa enempää kuin 50 euroa lisää henkeä kohti vuodessa. (Kaleva, 20.1.2004.)

Talouden ja resurssien lisäksi suunnitteluun osallistumisessa korostui tehtyjen esitysten asema, joka nähtiin kahtalaisena. Yhtäältä osallistujien tekemät esitykset katsottiin pelkiksi kehikoiksi keskusteltaessa suunniteltavista asioista. Toisaalta esitykset katsottiin niin sitoviksi ja loppuun asti suunnitelluiksi, ettei niitä voitu enää muuttaa tai osallistua niiden pohdintaan. Yleensä koettiin, etteivät tehdyt esitykset olleet sitovia ja että lopullinen päätös saattoi poiketa alkuperäisestä esityksestä. Esityksiin tehdyt muutokset nähtiin jopa toivotuiksi, jotta osallistujaohjauksen tulos olisi laadukas ja osallistujaohjauksen avulla aikaansaatu toimintatapa mahdollisimman toimiva.

Yksi näkemys oli, että esityksen tehnyt työryhmä oli osallistumisen näkökulmasta etulyöntiasemassa muihin ryhmiin nähden, koska tehdyn esityksen jälkeen oli vaikeaa saada siitä poikkeavia esityksiä läpi. Yleinen arvioi kuitenkin oli, että tehdyt esitykset olivat pitkälle valmisteltuja ja selkeitä, joten niitä ei ollut enää tarpeen muuttaa ylempissä ryhmissä. Esitetystä asioista käytiin silti keskustelua, joissa pohdittiin tarpeita esitysten muuttamiseen. Esityksen tekijät, jotka olivat yleensä sosiaali- ja terveydenhuollon työvaliokunnan edustajia, puolustivat esityksiään käsittelyn edetessä ylempien suunnitteluryhmien kokouksiin. Seuraavassa esittelen haastatteluaineistosta poimitun esimerkin esityksistä keskustelun kehikkoina:

Kuitenkin monet näistä asioista on niin hyvin valmisteltuja jo ennen sinne tuloa, että niistä käydään kyllä keskustelua, mutta niitä varsinaisia esityksiä ei ole tarpeen muuttaa. Sitten tulee tietysti niitä näkemyksiä, että joku asia ei miellytä jotakuta tai että johonkin tulee sellasia juridispainotteisia korjauksia ja niin edelleen. Niitä siellä tehdään sitten. Hirmuisen paljon ei muuteta, että jotakin tiettyä linjakeskustelua herätetään.

Tehdyt esitykset koettiin myös osallistujaohjausta rajoittaviksi, koska edellisessä ryhmässä tehtyjä esityksiä oli vaikea seuraavassa ryhmässä muuttaa. Katsottiin, että esitykset päätyivät päätöksiksi ilman riittävän kriittistä keskustelua. Sosiaali- ja terveydenhuollon työvaliokunnan aktiivisen toiminnan esitysten tekijänä nähtiin vaikuttavan vahvasti lopputulokseen. Kyseisellä ryhmällä oli suunnittelussa paljon valtaa ja sen jäsenet olivat voimakastahtoisia. Valta näyttäytyi siten, että sosiaali- ja terveydenhuollon työvaliokunnan tekemät esitykset usein tulkittiin päätöksiksi, kun ne tulivat asiantuntijatyöryhmän käsiteltäviksi.

Sosiaali- ja terveydenhuollon työvaliokunnasta seuraavan portaan, asiantuntijatyöryhmän toiminta koettiin sosiaali- ja terveydenhuollon alueen esitysten käsitelijänä vähemmän keskeisenä kuin sosiaali- ja terveydenhuollon työvaliokunnan. Sillä ei käytännössä ollut kovin suurta valtaa muuttaa sosiaali- ja terveydenhuollon työvaliokunnan esityksiä.

Sosiaali- ja terveydenhuollon ohjausryhmässä vaikuttamismahdollisuudet tehtyjen esitysten muuttamiseksi nähtiin vieläkin vähäisemmiksi. Asioista keskusteltiin, mutta todelliset vaikuttamismahdollisuudet esityksen muuttamiseksi tunnustettiin erittäin vähäisiksi.

Seuraavassa haastateltavien näkemyksiä tehtyjen esitysten etulyöntiasemasta osallistujajohjauksessa:

Lähinnä pitkälle valmistellut asiat tulevat sinne ohjausryhmään. Tähän saakkahan siellä on käyty ne raportit läpi, jotka on tehty näissä eri sektoriryhmissä. Ja niihin on kyllä ollu enää erittäin huono vaikuttaa mihinkään asiaan. Mielipiteitähän siellä saa sanoa. Siellä on hyvin mielenkiintosa keskusteluja kyllä vielä käyty ja on jopa joi-takin korjauksia ja tarkistuksiaakin tehty pöytäkirjoihin, mutta yleensäkin kohtuullisen vähän minun mielestä on voinu vaikuttaa. ... Ei ohjausryhmässä niitä asioita pystytty näitä asioita käsittelemään, se on lähinnä se foorumi jossa niistä päätetään ja tavallaan on jo jossain päätetty. Näitä päätöksiä siellä vahvistetaan ja käydään viimesiä keskus-teluja, että niille tulis mahdollisimman laajat näkökulmat sitten niihin työryhmien tuo-toksiin.

Asiantuntijatyöryhmänkin työskentelyyn koen, että sinne voi lausua käsitykset. Toinen asia on tietenkä sitten se, että miten ne asiat niikun etenee siellä. Kyllä mä koen, että asiantuntijatyöryhmän päätöksiin työvaliokunta vaikuttaa hyvin paljon. Ja kun ei ku-lulu työvaliokuntaan eikä tavallaan saa sieltä ehkä sitä keskustelutietoa mitä siellä käy-dään, kun sieltä tulee niitä valmiita esityksiä, niin ehkä se sitten niikun jonkun verran tuntuu siltä, että asiat on jotenkin niikun valmiiksi lainausmerkeissä päätetty kun ne tuodaan asiantuntijatyöryhmään. Että on voimakkaita henkilöitä sitten tässä työvalio-kunnassa ja sitten tietysti pääsihteeri, joka on asiantuntijatyöryhmässä mukana ja vai-kuttaa niitten asioiden suuntaan.

Tehtyjen esitysten ylivoimaisuutta kuvattiin toteamalla, että koko maakuntamallin suun-nittelun tasolla pitäydettiin usein työvaliokunnan esityksissä. Edettäessä esitysten käsitte-lyssä suunnitteluorganisaation hierarkian huipulle, suureen ohjausryhmään, sinne tuotuja esityksiä ei muutettu juuri koskaan. Ohjausryhmät olivatkin luonteeltaan lähinnä päätös-ten vahvistaja eivätkä päätöksentekijöitä. Näytti siltä, että ratkaisut oli tehty jo aiemmin muissa työryhmissä.

5.1.3.2 Osallistumismahdollisuuksiin liittyvät estävät tekijät

Osallistumismahdollisuuksissa korostuivat osallistumista estävät tekijät. Näitä olivat laaja suunnitteluorganisaatio, suunnitteluorganisaation toiminta- ja organisaatiokulttuuri, osal-listujan koulutus ja asema sekä virallisen päätöksentekojärjestelmän puuttuminen. Kai-nuun maakuntakokeilun laaja suunnitteluorganisaatio koettiin suurimmaksi esteeksi jous-tavalle osallistumiselle. Siihen kohdistuneen kritiikin perusteella osallistujia olisi pitänyt olla puolet vähemmän, jotta työskentely olisi ollut toimivaa ja aidon osallistumisen mah-dollistavaa. Kokousten järjestämisessä käytännön asioiden hoitaminen oli usein ongel-mallista suuren ryhmäkoon vuoksi. Esimerkiksi kokouspäiviä oli vaikea sopia.

Laajan suunnitteluorganisaation aiheuttamaksi yleisesti tunnustetuksi epäkohdaksi nähtiin asioiden hidas ja joustamaton käsittely isoissa ryhmissä. Niissä keskustelu ajautui helposti pois oleellisesta asiasta. Ratkaisujen tekeminen isossa ryhmässä koettiin vaike-aksi, koska osallistujia oli niissä liikaa aidon keskustelun aikaansaamiseksi. Keskustelu

oli suurissa ryhmissä puheenvuorojen esittämistä vuoron perään eikä niinkään vastavuoroista keskustelua. Isojen ryhmien, erityisesti suuren ohjausryhmän, päätösvaltaiseksi saaminen oli joskus työlästä. Suuressa ohjausryhmässä oli paljon osallistujia. Suurin osa heistä ei todellisuudessa osallistunut kokouksiin. Ryhmän päätösvaltaisuus edellytti kuitenkin enemmistön läsnäoloa. Tämä teki kokousten järjestämisen haasteelliseksi. Samalla suuri ohjausryhmä koettiin liian suureksi ryhmäksi: keskusteleminen ja päätöksenteko olivat haasteellisia. Pienemmissä ryhmissä toiminta ja osallistuminen olivat sujuvampaa. Seuraavassa esimerkkejä suunnitteluryhmän laajuudesta osallistumisen esteenä:

Iso ohjausryhmä, niin se on noin 100 henkeä se rotokollakoko, niin se on semmonen retkikunta jo, että... Kainuussa on niitä jaarittelijoita ja jeesustelijoita, että sitte kun ne ruppee puhua tolskoomaan aijan seippäästä, asiasta ei kyllä puhuta paljon mitään, vaan ne saapi päivän menemään aikkoo, niin mitä se pystyy semmonen retkikunta piättämään. Puhuu ja kopsautetaan sitten, että näen se mäni. Keskustelemaanhan ne pystyy isohi porukka, mutta päätöksenteko, se hoipertelloo.

Sen [suuren ohjausryhmän] saaminen niin sanotusti päätösvaltaiseksi on aina ollu ongelmallista. Ja voin sanoa, että riippuen vuodenaajoista niin kainuulaisen tavan mukaan metsästäjät ovat metsällä ja marjanpoimijat marjassa ja niin edelleen, että siinä tulee kaikenlaisia muitakin tämmösiä ongelmia sitten vastaan. Toinen asia on sitten tosiaan se, että se on niin iso, että vaikka siellä käydään keskustelua niin keskustelijat ovat usein ne samat 10 henkilöt, jotka siellä puheenvuoroja esittävät. Siellä on hyviä ajatuksia varmasti monilla muillakin, mutta he eivät vaan saa siinä isossa kollegioissa sanottua niitä omia ajatuksiaan ja mielipiteitään.

Osallistumisesta kokouksissa estivät lyhyet kokousajat, mikä johtui suunnitteluorganisaation laajuudesta ja kokousten runsaudesta. Lyhyiden kokousaikojen vuoksi keskusteluaikaa jouduttiin rajoittamaan. Keskusteluajan vähäisyys selvästi heikensi osallistumismahdollisuuksia:

Kokousajat on liian lyhyviä. Nyt kesti kaks tuntia ja oli isot asiat. Sillon kun oli nämä isot asiat, niin oltiin koko päivä yheksästä tuonne kolmeen, neljäänki joinaki kerroin. Sillon oli sitä aikaa vähän enemmän, mutta nyt nämä joissa käyvään tavallaan monia asioita, niin kyllä siellä sais olla että käytäs kunnolla sitä keskustelua. Että ei kävis niin, että rajotetaan ne puheenvuorot niin, että asia on jo käsitelty ja ennää ei anneta puheenvuoroja.

Kokouksissa käsiteltävien asioiden myöhäistä tiedoksi tuloa kritisoitiin, koska kokouksiin ei silloin ollut aikaa valmistautua keskustelemalla oman alan edustajien kanssa. Kiireinen valmistautuminen johti epävarmuuden tunteeseen suunnittelussa. Esityslistojen myöhäinen saapuminen oli suoraan seuraus laajasta suunnitteluorganisaatiosta. Siinä kokoukset etenivät nopeasti ketjureaktion tapaan, eikä sihteerillä aina ollut aikaa kirjoittaa pöytäkirjaa ja seuraavan kokouksen esityslistaa heti. Seuraavassa haastatteluaineiston poiminnassa kuvataan asioiden myöhäisen tiedoksi tulon vaikutusta osallistumiseen:

Monet asiat tulee niin myöhässä, että ei mulla ole aikaakaan valmistautua ja tuomaan sitä kantaa. Kun haluais, että tutustus kunnolla näihin juttuihin ja vähän haastattas ihmisiä, että tulis mahdollisimman semmosia laajapohjaisia kannanottoja pystys siellä sit-

ten esittämään. On vähän semmonen olo välillä, että mitähän minä nyt tässä olen päättämässä. Kun en tiiä oikein asiasta mittään.

Osallistujien väliset valta-asetelmat suunnitteluorganisaatiossa muotoutuivat vähitellen. Valta-asetelmien muotoutumiseen liittyi kehittämishankkeen suunnitteluorganisaation erilainen toimintakulttuuri verrattuna kuntien virkamiesten neuvottelukäytäntöihin ja -periaatteisiin. Laaja suunnitteluorganisaatio ei kyennyt ottamaan yksilöä huomioon samalla tavalla kuin oman kunnan organisaatio. Korkea virka-asema omassa kunnassa ja sen tuoma sananvalta oman kunnan asioissa ei välttämättä tarkoittanut suuria vaikuttamismahdollisuuksia osallistujaohjauksessa. Siirtyminen omasta kunnasta uuteen suunnitteluorganisaatioon, jossa valta-asetelmat olivat aluksi epäselvät, aiheutti tunteen siitä, ettei tule kuulluksi:

Nyt minä kyllä myönnän sen, että minä alussa koin hirveen vaikeeksi osallistumisen siihen, kun mä koin, että en tuu kuulluksi. Että vaikka mä mitä sanon, niin ensimmäisenä tyrmätään. Ja mä koin sen, että tää ei ole semmosta hyvää tapaa niikun neuvotella, että suoraan tyrmätään toisten näkemys. Se oli minulle jotenki semmonen, mä olin tottunu siihen tietysti oman asemaniki takia, tottunu omassa kunnassa, että mitä mä sanon, niin sitä kuunnellaan. Ja sitten mä tulin siihen tulokseen, että ei kuunnella eikä sitä kuuntele oikeestaan kukkaan.

Suunnitteluorganisaation toimintakulttuurissa korostui miehinen näkökulma. Miehiä oli suunnitteluun osallistujina paljon enemmän kuin naisia. Seuraavassa esimerkki miesnäkökulman voimakkaaksi kokemisesta:

Ja jotenki tuli semmonen tunne, että täällä on miehet koplana, pitävät hyvä veli -palavereita ja sitten ne lannistaa minut tykkännään. Niikun tän naisnäkökulman.

Osallistuminen suunnitteluun koettiin vaikeaksi ilman oikeanlaista koulutusta ja vuosikymmenten kokemusta käsiteltävistä asioista. Pitkän kokemuksen ja koulutuksen lisäksi korkea virka-asema omassa tausta-organisaatiossa toi yleensä näkyvyyttä ja paremmat osallistumismahdollisuudet osallistujaohjauksessa. Kokemus ja koulutus nähtiin välttämättöminä, jotta osallistuja pystyi aidosti osallistumaan ratkaisujen tekemiseen. Osallistumista näytti vaikeuttavan esimerkiksi sosiaalialan ammattitausta. Seuraavassa esimerkkejä osallistujan ammatin ja taustan koetuista vaikutuksista osallistumiseen:

Kyllähän mä koin sen, että koska minä en ole lääkäri, niin minulla oli vaikeempi saaha ääneni kuulumaan kuin että jos mä oisin ollu lääkäri. Lääkärin asema täällä on jotenki niin noteerattu korkeelle, lääkärin rooli ja lääkäri johtajana, että kyllä mä koin sen, että minun sanomisella ei ole niin paljon painoo kun mitä olis kun sanoo lääkärijohtaja.

Tässä sotessa niin tuota mä kyllä koin todellisuudessa, että onhan mulla ollu mahdollisuus niikun vaikuttaa siihen. Ja varmaan se on toiminu niin päin, että minut tää soten muu porukka on kuitenkin ajatellu olevan aina sen Y-nimisen paikan [*nimi muutettu*] johtaja.

Suunnitteluun osallistumista heikensi virallisen päätöksentekojärjestelmän puuttuminen: lopulliset päätökset tekevät toimielin, maakuntavaltuusto, valittiin vasta hiukan ennen

Kainuun maakuntakokeilun käynnistymistä lokakuussa 2004. Tämä pakotti keskittymään suunnittelussa uusien toimintamallien päälinjoihin. Toisaalta yksityiskohtaiseen suunnitteluun ei ollut aikaakaan. Päälinjoihin painottuva suunnittelu lisäsi osallistujajoukon haasteellisuutta, koska jotkin asiat jouduttiin suunnittelussa jättämään ratkaisemattomiksi. Kunnallispoliitikkojen näkökulmasta päälinjoihin keskittyminen ja ns. keskeneräisten suunnitteluasiakirjojen käsitteleminen olivat erilaista toimintaa verrattuna siihen, mihin he olivat omissa kunnissaan tottuneet. Tällaiseen suunnitteluun osallistuminen oli luonteeltaan päätöksentekoa valmistelevaa mutta ei vielä varsinaista päätöksentekoa. Seuraavassa kuvataan poliitikkojen sopeutumista tähän:

Täähän on aika nopea prosessi, että silloin on pitänyt hyväksyä luottamus henkilöiden monia keskeneräisiä asioita, että jotka on heidän ajatuksistaan vieras... he oottaa, että asiat on aina loppuun asti valmisteltuja. Nythän se on semmosta, että voi vielä aina tapahtua senkin jälkeen kun he on käsitelleet sitä paperia. Että heillä on vähä niikun kaksinainen se rooli siihen nähden, että onko lopullinen päätösvalta vai ei.

Keskeisimmät osallistumismahdollisuuksiin liittyvät estävät tekijät olivat laaja suunnitteluorganisaatio sekä toimintakulttuuriset esteet. Laaja suunnitteluorganisaatio vaikeutti asioiden joustavaa käsittelyä. Samalla osallistumisaktiivisuus keskittyi tiettyihin suunnitteluryhmiin ja henkilöihin. Toimintakulttuurisissa esteissä korostuivat osallistujien muotoutumassa olevat valta-asetelmat ja uuden organisaation poikkeavat toimintakäytännöt omaan organisaatioon verrattuna.

5.2 Yhteistyötä korostava intressipainotteisuus

5.2.1 Hyväksyttävyyys

Suunnittelu oli keskustelemaa. Perusteellinen keskustelu oli seurausta laajasta suunnitteluorganisaatiosta: monipuolinen osallistujajoukko toi erilaisia näkökulmia suunnitteluun. Keskustelun avulla suunnitelluille uudistuksille haettiin yhteistä näkemystä ja hyväksyntää. Keskiössä oli suunnittelusisältöjen perusteellinen pohdinta, joka eteni monimutkaisessa suunnitteluorganisaatiossa rauhalliseen tahtiin. Sen sijaan että olisi päädytty liian nopeisiin ratkaisuihin, asioita muokattiin ja ydinasioita etsittiin keskustellen niistä monessa ryhmässä. Laajassa suunnitteluorganisaatiossa oli hyvää se, että keskustelun hidastuessa organisaation yhdessä osassa sitä jatkettiin toisessa osassa. Tällä tavoin suunnittelu eteni koko ajan. Seuraavassa haastateltavien näkemyksiä keskustelevuudesta ja laajasta suunnitteluorganisaatiosta sen mahdollistajana:

Kun niitä asioita on käsitelty tälleen ajallisesti jaksottain, niin siinä on jäänyt sitä pohdinta-aikaa, ja on puitu sitten kun on saatu vähän erilaista palautetta eri suunnista. On voitu aina vähän niikun vetää takaisin ja miettiä uudelleen ja pysähtyä. Jos tää ois ollu hyvin yksinkertainen, ykskerroksinen tää suunnittelumekanismi, niin mä luulen, että ei ois jäänyt sillä tavalla sitä pohtimisen mahdollisuutta ja tavallaan niikun peruuttamisen mahdollisuutta, että hetkinen, katotaampas vielä uuvelleen tää asia. Että se on tässä tavallaan niikun hierarkkisessa järjestelmässä mutta myös ajallisessa porrastuksessa se

hyvä. Ellei ois ollu tämmöstä prosessia, joka on pakottanu aina kuuntelemaan, miettimään uudelleen ja pysähtymään sen asian äärelle. Tää on ollu yllättävän hyvä minun mielestä.

Eniten keskusteltiin asioista, joista oli vaikeinta saavuttaa yhteisymmärrystä ja yhteistä hyväksyntää: resursseista ja kuntien palvelujen supistuksista. Keskustelu näytti edistävän asioita sen sijaan, että se olisi johtanut konflikteihin. Päätaivitteena oli löytää kaikkia tahoja hyödyttävä lopputulos. Tässä onnistuttiin suhteellisen hyvin, koska osallistujat rohkenivat puhua kaikista asioista suoraan. Onnistumista edisti myös tietoisuus yhteisen ratkaisun aktiivisesta etsinnästä. Keskustelu auttoi hyväksymään vaikeastikin hyväksyttäviä asioita, mikä edisti sitoutumista valittuun suuntaan. Seuraavissa haastatteluaineiston poimintoissa kuvataan vaikeista asioista keskustelua sekä yhteisen ratkaisun etsimistä:

Kyllä siitä käytiin suuri keskustelu että mejän kunnastahan ei voija lähtä viereiseen kuntaan röntgenkuvviin. No, se todellisuus on joskus eessä. Mutta kyllähän se pahan mielen ilmaus pittää siinä vaiheessa saaha ilimista kun se tuntuu siltä. Nimenommaan se keskustelu pittää käyvä, että se tiijetään, että mistä on kysymys.

Me olemme oppineet siihen, että voimme sanoa hankalastikin ja hankalistakin asioista ihan suoraan ja avoimesti, ottaa ne esille ja keskustella niistä ja sitten katsotaan, että mikä tulee olemaan yhteinen päätös asiassa.

Keskustelu oli erityisen aktiivista ja perinpohjaista pienemmissä työryhmissä. Niissä pysyttiin aidosti vaihtamaan mielipiteitä ja pohtimaan niitä eri ammattiryhmien ja kunnallispoliitikkojen kesken. Sosiaali- ja terveydenhuollon työvaliokunnassa ja sosiaali- ja terveydenhuollon asiantuntijatyöryhmässä keskustelu oli osallistujien mielestä kaikkein vilkkainta. Sosiaali- ja terveydenhuollon ohjausryhmässä keskustelua oli vähemmän sen erilaisen kokoonpanon ja suuren osallistujamäärän vuoksi. Keskustelu oli siellä luonteeltaan esitykset hyväksyvää tai hylkäävää ja enemmän kuntakohtaista verrattuna kahteen ensiksi mainittuun ryhmään:

Sote-asiantuntijatyöryhmällä ja -ohjausryhmällä on ollu vähän erilainen roolikin ja työskentelytapa. Asiantuntijatyöryhmä on pienempi työryhmä, jossa on viranhaltijoita. Siellä on tavallaan niitten substanssien asiantuntijuus. Ja ohjausryhmä koostuu poliitikoista. Molemmissa keskustelua on ollu paljon, mutta ehkä ohjausryhmä isompana työryhmänä on jääny ehkä vähä semmoseksi, että sinne tuodaan asioita valmisteltuna asiantuntijatyöryhmästä ja ne siellä keskustellee että joko hyväksytään tai ei hyväksytä.

Keskustelu uusista toimintamalleista ja palvelujen organisoinnista eteni luontevasti suunnitteluorganisaation sisältä kuntiin ja työpaikoille. Tämän nähtiin lievittävän Kainuun maakuntakokeiluun liittyviä pelkoja sekä toisaalta herättävän toiveita. Keskustelun laajenemisen suunnitteluorganisaation ulkopuolelle uskottiin olevan eduksi suunnittelulle mahdollisen muutosvastarinnan käsittelyn myötä. Seuraava haastatteluaineiston poiminta kuvaavaa keskustelun etenemistä suunnitteluorganisaatiosta kuntiin ja työpaikoille:

Aika paljohan nämä herättää keskusteluja omissa työyksiköissä. En mä nyt sitten tietenkään kaikkia pysty seuraamaan, mutta mitä oon lähipiirissä ja aina muuten kuullu missä oon paikalla ollu, niin kyllä sitä keskustelua aika paljo on ja varmaan ihan hy-

väki on, että keskustellaan. Varmaan paljo liittyy ihan semmosia toiveita ja pelkoja koko ajan. Niitä sitten pitäis vaan työstää.

Keskustelun siirtymistä suunnitteluorganisaatiosta sidosryhmien taustaorganisaatioihin pyrittiin aktiivisesti edistämään. Erityisesti kokouspöytäkirjoissa korostettiin suunnittelun tuloksista ja jatkosta tiedottamista suunnitteluorganisaation ulkopuolelle. Keskiössä oli kuntien työntekijöille tiedottaminen ja heidän kanssaan keskusteleminen. Pöytäkirjoissa ohjeistettiin esimiesasemassa olevia virkamiehiä viestittämään Kainuun maakuntakokeilun suunnittelun etenemisestä omissa organisaatioissaan:

Todettiin, että jokaisella esimiehellä on velvollisuus tiedottaa työpaikalla hallintokokeilusta niissä organisaatioissa, joiden henkilöstön työtä tuleva maakuntahallinto koskettaa. Todettiin myös, että poliittisissa ja muissa organisaatioissa on viestintävastuu omissa joukoissa. (Kainuun maakuntakokeilun valmistelun ohjausryhmän kokouspöytäkirja, 1/2003, 7.4.2003.)

Periaatteessa laaja suunnitteluorganisaatio edisti tiedonsiirtoa yhtäältä suunnitteluorganisaation sisällä ja toisaalta suunnitteluorganisaatiosta sen ulkopuolelle. Toimivan tiedonsiirron arvioitiin edistävän yhteisen hyväksynnän saamista suunnitelluille asioille. Erityisesti suunnitteluorganisaation laajuuden koettiin auttavan tiedon välittämistä kuntiin, koska kunnista oli paljon osallistujia suunnitteluorganisaatioissa.

Käytännössä tiedonsiirto ei ollut täysin onnistunutta. Kaikki virkamiehet ja kunnallispoliitikot eivät olleet innokkaita siirtämään tietoa kokouksista omiin kuntiinsa. Samalla tiedonkulku suunnitteluryhmien välillä arvioitiin ajoittain huonoksi. Oma tieto muissa suunnitteluryhmissä käsitellyistä asioista koettiin heikoksi, mutta muiden tietämyksen arvioitiin olevan vielä heikompi. Ajateltiin, että mitä kauempana ryhmä oli suunnittelun ruohonjuuritason työstä, sitä vähemmän se todellisuudessa tiesi suunnittelun sisällöistä ja pystyi osallistumaan keskusteluun. Toisten ryhmien kokouspöytäkirjoihin tutustuttiin vain harvoin. Tiedot esimerkiksi suuren ohjausryhmän toiminnasta luettiin sanomalehdistä eikä kokouspöytäkirjoista, vaikka ne olivat kaikkien luettavissa Internetissä. Tiedonkulun heikkoudet ryhmien sisällä ja ryhmältä toiselle näkyivät esimerkiksi siten, että ryhmässä saatettiin kysyä asioita, jotka olivat toisten mielestä itsestäänselvyksiä. Se näkyi myös epäselvyytenä siitä, mitkä asiat oli jo päätetty ja miltä osin suunnittelu oli vielä kesken. Seuraavaksi esittelen poimintoja haastatteluaineistosta, jotka kuvaavat tiedonkulua yhtäältä suunnitteluorganisaation sisällä ja toisaalta suunnitteluorganisaatiosta sen ulkopuolelle:

Minä en oo siinä viimesessä isossa ohjausryhmässä koskaan ollukkaan, mutta voisin kuvitella, että siellä ne porukat vasta pihalla on. Ja se iso väistävä keskittyi varmasti tämmösiin sanotaan poliittisluontosiin asioihin, ei se muuta voi tehdä. ... Tulee esimerkiksi semmosia kysymyksiä esille, kysytään asioita, jotka tuntus että ne on ollu itestään seleviä jo meleko kauan. Niin saattaa joku sote-ohjausryhmän jäsen kysyä semmosta asiaa.

Ja toivehan on aina ollu, että esimerkiks asiantuntijatyöryhmän jäsenet vie sinne kuntiin sen keskustelun. Siinä ehkä alussa oli vähän, että se on niin persoonakohtasta. Joltaki se lähti liikkeelle luontevasti, kunnat otti sen oikeen kunniatehtäväksi. No toisissa kunnissa sitten ehkä se, että on joku kansio, josta voi käyvä kattomassa tai pahimmil-

laan ei oo. Että ihminen, joka on ollu mukana on kokenu, että on minun juttu, että en kerro.

Suunnitteluorganisaation laajuuden ja moniryhmäisyyden päätavoite oli osallistujien, kuntien ja kuntayhtymien työntekijöiden sekä kaikkien maakuntalaisten sitoutuminen Kainuun maakuntamalliin jo sen suunnitteluvaiheessa. Laaja osallistuminen nimettiin kainuulaiseksi tavaksi toimia:

Ja kyllä se kaikella tavalla tässä hallintokokeilun valmistelussa on ollu tärkeää, että tässä on paljo ihmisiä mukana. Tässä on valtava määrä talkootyötä tehty ja tää on niikun urakka, joka ois saattanu jäähä tekemättä, jos ei tämmöstä talkoohenkeä ois ollu jota ministeri Hyssälä joka kävi meidän vieraana niin ihmetteli tätä suurta määrää. Ja hän sano, että hän ihmetteli miten kauheesti tähän on niikun ihmisiä rekrytoitu. Mutta onnistuakseen tää on vaatinu tämän. Se on tämä kainuulainen tapa hoitaa. Meijän täytyy tietää, mihin me sitoudutaan.

Osallistujat puhuivat sitoutumisesta kahdella käsitteellä: suurin osa puhui sitouttamisesta ja loput sitoutumisesta. Sitouttamisesta puhuneet korostivat osallistujien ja suunnitteluorganisaation aktiivisuutta ihmisten sitoutumisen edistäjinä. Sitoutumisesta puhuneet korostivat ihmisten mahdollisuutta sitoutua. Sitouttamisen ja sitoutumisen välillä nähtiin selkeä ero.

Suunnitteluorganisaation toiminnan päätavoite oli, että kaikki halukkaat kokisivat pääsevänsä osallistumaan suunnitteluun. Seuraavassa erään haastateltavan näkemyksiä laajasta suunnitteluorganisaatiosta sitoutumisen mahdollistajana:

Annetaan mahdollisuus motivoitua ja sitoutua. Mutta ei sillä voida motivoida eikä sitouttaa. Vaan se ainoastaan tapahtuu niin päin, että me annetaan siihen mahdollisuus. Ja me ollaan rakennettu organisaatio sillä tavalla, että se antaa siihen mahdollisuuden. Sitähän me on haettu näillä laajoilla työryhmillä. Toisaalta osaamista ja tätä kattavuutta ammatillisesti, alueellisesti niin sitten todella tää sitoutumisen näkökulma sitten myöhemmässä näkökulmassa.

Osallistumisen kokemuksen arvioitiin edistävän sitoutumista. Ensiarvoisen tärkeäksi koettiin kuntien laaja osallistuminen ja mahdollisuus vaikuttaa omaan kuntaan liittyviin asioihin. Myös tavallisten työntekijöiden osallistuminen uusia toimintamalleja pohtiviin alatyöryhmiin nähtiin tärkeäksi sitouttamisen näkökulmasta. Laajan osallistumisen avulla saatiin myös Kainuussa oleva asiantuntemus käyttöön suunnittelussa. Kaikki eivät kuitenkaan nähneet sitouttamisnäkökulmaa niin keskeisenä, että suunnitteluorganisaation laajuus ja sen myötä lisääntynyt suunnittelun kankeus olisi ollut hyväksyttävää.

5.2.2 Kilpailevuus

Oman kunnan ja ammattialan näkökulma korostui suunnittelussa. Se johti kilpailuasetelmiin, mikä näkyi erityisesti kokouspöytäkirjoissa oman kunnan ja ammattialan resurssien puolustamisena. Oman kunnan edun korostuneisuudesta osallistujaohjauksessa oltiin kah-ta mieltä. Yhtäältä arvioitiin, että se oli ollut suunnittelun kantava tema ja toisaalta väitettiin, että kuntanäkökulma oli pysynyt suhteellisen vähäisenä.

Erityisesti kunnallispoliitikoilla kuntakohtainen ajattelu korostui. Tätä pidettiin itsensänselvyytenä, sillä poliitikot toimivat oman kuntansa edusmiehinä. He olivat huolissaan palvelujen säilymisestä omista kunnissaan. Myös virkamiehet tunnustivat oman kuntansa edun ajamisen ja esimerkiksi talousasioiden vertailun tästä näkökulmasta suotuisasti. Kaksijakoista ajattelua kuvasti se, että samalla kun suunnittelussa korostettiin kuntanäkökulmaa, todettiin, että juuri sellaisesta ajattelusta luopuminen tulee olemaan Kainuun maakuntakokeilun tärkeintä antia. Seuraava kunnallispoliitikon näkemys kuvaa oman kunnan puolustamista suunnittelussa:

Ihan selkeä poliittinen varaumahan siinä piti olla, että suahhaan oman kunnan näkökulma siihen. Koska se kuitenkin valamistelussa ja varmasti jatkossaki se oma kunta näkökuluma on aika voimakas ja tieteenki etenni tässä valmistelun aikana. Kyllä se ehkä sitä on, että ommoo kuntoo suojellaan, mutta sitten se, että ymmärtämättä sitä kokonaistaloudellisuutta, että jos vertaillaan ja vertaillaan kuitenkin tänä päivänä sitten tässä valamistelun aikana sitä, että millä hinnalla mihi kunta on minkin palvelun tuotanu.

Kuntien välinen resursseista kilpailu sai sanomalehtiartikkeleissa runsaasti palstatilaa. Tämä johtui sanomalehtitekstien kaupallisesta kontekstista: sanomalehtikirjoittelu painotui siihen aihepiiriin, jonka oletettiin kiinnostavan suurta yleisöä. Negatiivista tässä oli se, että tavoiteltaessa laajaa lukijakuntaa tärkeitä asioita saattoi jäädä huomioimatta ja tiedottamatta maakuntalaisille. Oman kunnan edun ajaminen ja kuntakohtainen ajattelu näkyi sanomalehtiartikkeleissa esimerkiksi kunnille tulevien kulujen vertailuna ja eräiden kuntien nimeämisenä kokeilun maksumiehiksi:

Onko oikeudenmukaista, että Kajaanin pitäisi korottaa veroprosenttiaan puolella prosentilla, jotta Ristijärvi voisi alentaa omaansa, kaupunginjohtaja Erkki Vähämaa totesi julkistaessaan ehdotuksensa ensi vuoden talousarvioksi. Vähämaan mukaan Kajaani joutuu Sotkamon ja Kuhmon kanssa Kainuun mallin maksumieheksi, jos uuden maakuntayhtymän kulut jaetaan nyt esillä olevan mallin perusteella. Maksajaa pitäisi kokeilussa kuulla. ”Kainuussa maakunnallista yksimielisyyttä on silloin, kun juhlan lopuksi lauletaan Nälkämaan marssi. Yksimielisyys kestää vain sen laulun ajan”, Vähämaa sanoi. (Kaleva 22.10.2003.)

Erityisen näkyvää oman kunnan puolustamista oli oman kunnan terveyskeskuksen palvelujen säilyttämisen puolesta puhuminen. Myös erään kunnan hoitohenkilöstön palkkojen korottaminen maakuntakokeilun käynnistymisen kynnyksellä oli omiaan kiihdyttämään kuntien välisen kilpailun uutisoimista sanomalehdissä. Seuraavissa sanomalehtiartikkelin poiminnoissa kuntien välinen kilpailu tulee korostuneesti esille:

Paltamo ei halua luopua röntgenyksiköstään Kainuun hallintokokeilussa. Jouko Haapalainen jätti asiasta kirjallisen esityksen, kun ohjausryhmä kävi perjantaina läpi sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymän toimintaperiaatteita. (Kainuun Sanomat 12.6.2004.)

Kuhmo liu’uttanut palkkoja tietoisesti. Hallintokokeiluun liittyen kunnille annettiin suositus, ettei ennen sitä lisättäisi henkilökuntaa eikä palkkamenoja. Muutamissa kunnissa palkkoja on kuitenkin tarkistettu, niin myös Kuhmossa. Alangan mukaan koro-

tukset luovat eriarvoisuutta. Samanlaisesta työstä voidaan eri puolilla Kainuuta maksaa erilaista palkkaa. (Kainuun Sanomat 3.10.2004.)

Kilpailuasetelmiin liittyi myös sanomalehtiartikkeleihin välittynyt huoli kuntien välisestä yhteistyöstä maakuntakokeilun käynnistymisen jälkeen. Tuleviltä maakuntavaltuutetuilta toivottiin kykyä nähdä omaa kuntaa laajemmalle. Seuraavassa esimerkki sanomalehtiartikkelista, jossa näkyi huoli tulevasta kuntien välisestä yhteistyöstä Kainuun maakuntakokeilun käynnistyttyä:

Kannattaa ihmisiä aktivoida, ettei valita kylätappelijoita, vaan maakunnan ihmisiä”, kuhmolainen kunnallispoliitikko Seppo Kärnä kiteytti kysymyksen, joka nousi yhdeksi keskeisimmistä Kuhmossa, kun Kainuun hallintomallin pääsihteeri Hannu Leskinen kertoi kokeilusta kansan kielellä. ... Kuhmossa puhutti paljon nimenomaan se, osaavatko maakuntavaltuuston ja muihin luottamuselimiin valitut edustajat ajatella asioita maakunnan kannalta vai vetävätkö he joka asiassa oman pitäjän suuntaan. (Kainuun Sanomat 9.3.2004.)

Oman ammattialan edun ajaminen kiinnittyi keskusteluun johtajista sekä sosiaali- ja terveystalouden ammattikuntien eroista. Keskustelu johtajista oli erityisen näkyvä epävirallinen teema suunnittelussa. Kukin ammattiala ajoi johtajiksi omia edustajiaan. Toisen alan edustajan arveltiin olevan epäpätevä johtaja. Samalla oltiin huolissaan siitä, valittaisiinko johtajia myös muualta kuin Kajaanista.

Kainuun maakuntakokeilun johtajavalintojen ammattikuntasidonnaisuudesta kirjoitettiin myös sanomalehdissä. Niissä asia sivuutettiin lyhyesti toteamalla, että poliitikot valitsevat johtajat johtajaominaisuuksien eivätkä ammattitaustan perusteella. Johtajavalintojen runsas pohdinta kertoi muotoutumassa olevista valta-asetelmista suunnitteluorganisaatioissa ja sen sidosryhmäorganisaatioissa. Seuraavassa haastattelu- ja sanomalehtiartikkeliaineistosta poimittuja näkemyksiä oman ammattialan edun ajamisesta keskittyen johtajavalintoihin:

Se näkyy tämmösinä, että mietitään, että kuka tätä rupee niikun johtamaan. Ja siinä varmaan tulee sitten käteen se, että kuka se onkaan sopiva ja paras. Ja passaako se, että mejän puolta esimerkiksi johtaa jonkun muun koulutuksen saanu ihminen.

On ollut huolenaiheita, että kuka tulee johtamaan omaa ammattiryhmää. Voiko sosiaalityöntekijä tulla johtamaan erikoissairaanhoidon työntekijöitä”, Yliniemi kuvaa ristiriitoja. ”Poliittiset päättäjät valitsevat johtajat johtajaominaisuuksien perusteella”, Yliniemi muistuttaa. (Kainuun Sanomat 11.6.2004.)

Kukin ammattikunta halusi vahvistaa omaa asemaansa suunnittelun avulla. Ammattikuntien ja kuntatyöntekijöiden huoli omasta tulevaisuudestaan näkyi suunnittelun arkipäivässä. Perinteisiä ammattirajoja pyrittiin ylläpitämään siinä toivossa, että entiset resurssit säilyisivät. Perusterveydenhuollon, erikoissairaanhoidon ja sosiaalihuollon ammattikuntien väliset rajat näkyivät suunnittelussa selvästi. Kuntien ja kuntayhtymien työntekijät pyrkivät vaikuttamaan suunnittelun lopputulokseen oman ammattikuntansa eduksi ottamalla yhteyttä osallistujiin ja vetoamalla tietyn linjavalinnan puolesta.

Erityisen paljon osallistujiin ottivat yhteyttä erikoissairaanhoidon työntekijät. He olivat eniten huolissaan tulevasta johtajuuksista ja asemastaan uudessa organisaatioissa. Rii-

keimmillään työntekijät vastustivat suunnitteluorganisaation valitsemaa linjaa joukkoirtisanoutumisella uhaten. Työntekijöiden suorat vaikuttamispyrkimykset nähtiin ristiriitaisesti. Yhtäältä suoraan kentältä tulevia kannanottoja ja näkemyksiä pidettiin hyvänä asiana. Toisaalta kannanotot olivat yleensä eriäviä siihen nähden, mihin suuntaan toimintamalleja oltiin suunnittelemassa. Tämä aiheutti jännitteitä osallistujien välille sekä osallistujien ja kyseisten ammattiryhmien välille. Seuraavassa haastatteluaineiston poiminnassa kuvataan erikoissairaanhoidon työntekijöiden vaikuttamispyrkimyksiä oman asemansa vahvistamiseksi:

Varsinkin keskussairaalan väki on erittäin aktiivisia ollu. Se on ollu nyt aktiivista, ja ei voi näin tehdä, ja mitä te siellä ajattelette, että eihän tää oo mitenkään mahdollista ja kuka tulee esimieheksi ja mikä on ylihoitajien asema ja mikä on erikoissairaanhoidon johtajien asema. Niin niitä nyt on tullu tässä viimesten kuukausien aikana aika paljon sitä viestiä, että me ei aleta ja joukkoirtisanoutumisia ja vähä tämmösiä. Että porukka on vasta nyt heränny tähän, tämä keskussairaalan väki. Mutta nyt se keskussairaalan väki jotenki nyt vasta huomasi, että täähän koskeekin myös heitä.

Näkyvää ammattikuntien välisessä kilpailussa oli myös perusterveydenhuollon ja sosiaalialan edustajien esittämä kritiikki erikoissairaanhoidon kohtaan. Kritiikki oli pitkälti erikoissairaanhoidon edustajien mustamaalaamista. Erikoissairaanhoidon edustajien katsottiin pelkäävän omien toimintojensa muuttumista palvelujen uudelleenorganisoinnin myötä. Heidän ei nähty olevan valmiita luopumaan nykyisestä asemastaan. Samalla erikoissairaanhoidon osallistuminen suunnitteluun arvioitiin vähäiseksi verrattuna perusterveydenhuoltoon ja sosiaalihuoltoon. Erikoissairaanhoidon nähtiin tahona jääneen osittain sivuun suunnittelun käynnistyessä ja sen uskottiin vaikuttavan suunnitteluprosesseihin kielteisesti. Arvioitiin, ettei erikoissairaanhoidossa ehkä uskottu, että uudistus vaikuttaisi myös heihin. Siksi erikoissairaanhoido lähti suunnitteluun mukaan hieman liian myöhään, mikä aiheutti myöhemmin voimakasta muutosvastarintaa.

Ammattikuntien väliset rajat ja oman ammattialan puolustaminen saivat runsaasti palstatilaa sanomalehdissä. Niissä kirjoitettiin erityisesti erikoissairaanhoidon henkilöstön ärtymyksestä palvelujen uudelleenorganisointia kohtaan. Tämä johti suunnitteluorganisaation sisälle kuuluvan keskustelun siirtymiseen sanomalehtiartikkeleissa käydyksi keskusteluksi. Osallistujat joutuivat puolustamaan lehdissä suunnitteluorganisaation valitsemaa uutta palvelujen organisointitapaa. Tällä tavalla keskeneräinen suunnitteluprosessi ja sen eri vaihtoehdot tulivat kaikkien maakuntalaisten julkisesti ruodittaviksi:

”Kun kahden työryhmän esitykset ovat erilaisia, silloin joudutaan punnitsemaan ja harkitsemaan sellaista ratkaisua, joka palvelisi väestöä parhaiten”, sanoo johtava lääkäri Tuomo Pääkkönen. Tässä tapauksessa kaksi työryhmää ovat mielenterveyden ja riippuvuuksien hoitoa pohtinut ryhmä sekä lapsia, nuoria ja nuoria perheitä pohtinut ryhmä. On katsottava asiakkaan näkökulmaa ja arvioitava toimintaketjut, Pääkkönen sanoo, ja sitä kautta koottava organisaatiot. Se, että mielenterveyden ja riippuvuuksien hoidosta tulisi oma vastuualueensa, olisi hänen mielestään paluuta 80-90-luvuille. (Kainuun Sanomat 5.6.2004.)

Tulevien johtajavalintojen epäselvyys heijastui suunnitteluun ja siinä näkyvään kilpailuun. Suunnittelun keskipisteessä olleet osallistujat (kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon johtavat viranhaltijat) olivat kaikista epätietoisimpia omasta tulevaisuudestaan uudessa

järjestelmässä, koska tulevat johtajuudet päätettiin maakuntavaltuustossa vasta suunnittelun loppuvaiheessa. Johtajista ei pystytty päättämään suunnittelun aikana, koska päätösvaltaista toimielintä ei ollut. Osallistujat olivat huolissaan omasta tilanteestaan. Heitä huolestutti esimerkiksi se, joutuisivatko he jatkossa etsimään töitä toisesta seutukunnasta ja leimautuisivatko he suunnitteluun osallistumisensa vuoksi. Osallistujat ajoivat osallistujaohjauksessa selkeästi omaa etuaan, mutta päinvastaistakin toimintaa oli nähtävillä. Erityisesti pääsihteerin toiminnan osallistujat arvioivat niin sanotusti epäitsekkääksi. Seuraavissa haastatteluaineiston poimintoissa kuvataan osallistujien huolta omasta tulevasta asemastaan ja työtilanteestaan:

Kun me joudutaan toimimaan kaiken aikaa eteenpäin yhdessä, niin sitten se, että miten se vaikuttaa, joku voi ajatella, että miten se vaikuttaa mun jatkoon esimerkiksi. Ihan oikeesti sillä seutukunnalla, saanko mä mitään niitä paikkoja, minkälainen leima mun otsaani tulee kun mä oon nyt tässä työryhmässä sitä ja sitä mieltä.

Ja sehän tässä on ollu koko ajan ja minä mukaan lukien, että tässähän ei oikeestaan niikun ole porukkaa, jolla ei ole enemmän tai vähemmän oma lehmä ojassa. Kaikki on nyt näissä hommissa ja kaikki ovat jossaki muodossa hommissa jatkossa, mutta ei tiä missä hommissa. No totta kai kaikilla pirunmoinen oma intressi, ei siitä pääse yhtään mihinkään. ... Mutta hän [pääsihteeri] ei oo hirveesti laskenu sitä, että jos mä teen näin, niin miten mulle käy. Vaikka hällä ois isoimmat mahdollisuudet, koska hän on nyt jos kysytään, että kuka tulee maakuntajohtajaksi, niin varmaan hänet mainitaan ekana.

Epätietoisuus johtajavalinnoista aiheutti jännitteitä, koska uuden järjestelmän hallintoa suunniteltiin rinnakkain muun valmistelun kanssa. Väistämättä osallistujat alkoivat pohtia omaa tulevaisuuttaan, mikä vei energiaa pois suunnittelusta. Johtajavalintojen epäselvyyden arvioitiin hankaloittaneen suunnittelua myös esimerkiksi budjetin valmistelun osalta. Osallistujien kesken oli sovittu, että johtajavalinnoista ei keskustella suunnittelun aikana. Tämä oli yhdestä näkökulmasta arvioiden sanaton sopimus, toisesta näkökulmasta avoin päätös. Keskustelemattomuus johtajavalinnoista auttoi osallistujien mielestä välttämään suunnitteluorganisaation sisäiset valtataistelut. Keskustelun arvioitiin pysyneen hyvin johtajakysymysten ulkopuolella. Toisaalta johtajavalinnoista keskustelusta kieltäytymisen johti osallistujien henkilökohtaisten paineiden lisääntymiseen. Seuraavassa näkemyksiä epäselvyydestä tulevien johtajavalintojen suhteen:

Me jotka suunnitellaan, niin ollaan kaikkein isoimpia kysymysmerkkejä oman työemme osalta. Me ei kukaan tiijetä, mitä me tehään tulevaisuudessa. Minäki alussa taistelin vastaan. Minusta se ois ollu järkevempi että me oltas tiijetty asemapaikkamme, että sillon meiltä ei menis niikun hukkaan energiaa, että me mietitään, että mitä me tehään ens vuonna. Ja sitten, että me tiijettäs jo jotenki panostaa ja satsata jo siihen omaan sektoriimme. Mutta siten, kun sitä pelättiin niin kovasti, että tulis niin kovat valtataistelut, että nyt kun kukaan ei tiijä niin ei ole mistä taistella.

Tässähän ei oo sovittu näistä [johtaja-asioista]. Ja mitä pitemmälle tämä menee, niin ihmiset alkaa yhä enemmän miettimään sitä, että se ehkä voi häiritä jonkun verran, kun ruvetaan näitä laatikoita piirtelemään, että jos piirretään tommonen laatikko, niin missä mä sitten oon tässä.

Sanomalehdet alkoivat kirjoittaa tulevista johtajavalinnoista Kainuun maakuntamallin suunnittelun loppuvaiheessa. Johtajien nimiä arvailtiin etukäteen ja analysoitiin henkilöiden edellytyksiä toimia johtajina. Samalla pohdittiin, millaista kokemusta ja taitoja tulevilta johtajilta vaaditaan. Eniten kirjoittelua liittyi maakuntajohtajan valintaan. Seuravassa esimerkkejä tuleviin johtajavalintoihin liittyvästä sanomalehtikirjoittelusta:

Kainuun maakunnan sosiaali- ja terveydenhuoltoon tulee kaikkiaan yksitoista päätösimistä johtajanvirkaa, joista ennakoidaan kovaa kilpailua. Maakuntajohtajan virka aiotaan joka tapauksessa täyttää julkisen haun jälkeen. Maakunnasta ehdokkaaksi nousee ainakin Kainuun mallin valmistelun pääsihteeri Hannu Leskinen. Sosiaali- ja terveysjohtajaksi on monta mahdollista nimeä. (Kainuun Sanomat 30.9.2004.)

Tekstianalyttisesti sanomalehtiartikkeleita tarkasteltaessa tekstit olivat tämän tutkimuksen aineistoja keskenään verrattaessa vaihtelevinta sävyiltään ja tyyliltään. Kieli oli voimakkaasti kantaaottavaa, toimittajien käyttämää uutisjuttukieltä. Yksi syy tähän on sanomalehtien kaupallinen luonne ja toinen toimittajien kirjoitustyylien vaihtelu. Sanomalehtiartikkeleista välittyvä kuva osallistujaohjauksesta oli toimittajien näkemysten kautta muodostunut. Toimittajan tekemät valinnat olivat teksteissä selvästi esillä. Kukin toimittaja esitti osallistujaohjaukseen kytkeytyvän uutistapahtuman henkilöt, heidän puheensa ja arvonsa omien havaintojensa ja tulkintojensa kautta. Toimittajan näkemyksen ja tietolähteen alkuperäissanoman erottaminen tekstissä toisistaan oli haasteellista. Toisaalta sanomalehtiartikkelit sisälsivät runsaasti keskustelunomaista tekstiä, mikä näkyi osallistujien puheiden suorana referointina. Referoinnin avulla oli mahdollista erottaa tietolähteenä toimineen henkilön suora sanoma toimittajan sanomasta. Samalla referoidut osat ovat myös toimittajan tekemiä valintoja: toimittaja on valikoinut ne sanomat, joita hän suoraan referoi tai jättää referoimatta.

5.2.3 *Avoimuus*

Osallistujaohjauksen avoimuus näyttäytyi kahtalaisesti. Yhtäältä sen vakuuteltiin olevan täysin avointa. Toisaalta arvioitiin, ettei osallistujaohjaus ollutkaan avointa. Ilmapiiiriä sosiaali- ja terveydenhuollon suunnitteluryhmien kokouksissa kuvailtiin avoimeksi ja melko vapaamuotoiseksi. Eri tahojen välistä yhteistyötä luonnehdittiin pääosin sopuisaksi. Erimielisyyksiäkin suunnittelun edetessä syntyi, mutta niiden ei koettu vaikuttaneen kielteisesti osallistujien välisiin suhteisiin. Avoimuus ymmärrettiin niin, että ryhmissä oli mahdollista puhua suoraan. Avoimuuden merkiksi osoitettiin sitä, että suunnittelua tehtiin yhteistyössä vain niissä työryhmissä, jotka oli sitä varten nimetty:

En oo nähny, tai kokenu, että ois tämmöstä varjo-organisaation tapasta työryhmää, semmosta toimintaa, että jotkut organisois ... ei oo semmosta mitä kokis selän takana toimimiseksi. Että muutki ovat toimineet kuin ne jotka on työryhmiin nimetty, mutta ne on toiminu avoimesti ja sitä on toivottu ja sitä on ollu jopa liian vähäki, että ei olla kovin laajaa julkista keskustelua.

Keskustelu avoimuudesta liitettiin myös kaikkien avoimesti Internetissä luettavissa oleviin pöytäkirjoihin ja suunnitelmiin. Dokumenttien avoimuus nähtiin osoituksena osallistujajohtamisen avoimuudesta:

No minä en ymmärrä, miten tätä ennää avoimemmaksi voisi saaha. Kun tässä ei oo salasia asiakirjoja mittään. Kuka tahansa pääsee niitä lukemaan, nehän on siellä netissä kaikki.

Osallistujajohtamisen avoimuutta myös kritisoitiin. Vaikka toimintaa pidettiin melko avoimena, suunnittelusta arveltiin saatavan tietoa toisilta osallistujilta vain silloin, kun rohjettiin suoraan kysyä. Suunnitteluryhmien sisäisen keskustelun ei koettu olleen täysin avointa ja vapautunutta. Tämä johtui siitä, etteivät osallistujat olleet keskenään riittävän tuttuja, jolloin omaa epävarmuutta osallistujajohtauksessa oli vaikea myöntää. Taustalla oli myös epäilyjä siitä, että ajoittain asioista päätettiin jossain muualla kuin työryhmissä. Arveltiin, että korkeissa virka-asemissa olevat miehet olivat silloin päättäneet asioista keskenään. Joissain tilanteissa oli epäselvää, ketkä olivat päättäneet tietyt asiat ja missä:

Kyllä mä välillä ajattelin, että missähän nämä oli nyt päätettykään! Mutta se palas mun mielestä vähän niikun enemmän takasin pikkusen enemmän yhteistoiminnalliseen suuntaan. Mutta välillä joissain asioissa kävi semmonen, että onks herrat istunu niikun jossain kabinetissa ja lyöneet lukkoon nämä asiat. Että joka ei ollu niikun kuullukaan, että hetkinen. Mutta se oli mun mielestä vain semmonen yksi vaihe.

Avoimuudelle vastakkaiseksi nimettiin myös toiminta, jossa kunnallispoliitikoille ei kerrottu kaikkia asioita suunnitelluista uusista toimintamalleista ja niiden vaikutuksista. Seuraavassa erään haastateltavan antamaa kritiikkiä suunnittelun avoimuudesta:

Kyllä mä oon vähä kokenu, että täällä ainaki osa porukasta on semmosia, että ne esittää asian näin, ja tehään sitten se ja miten hyväksi nähdään. Ja se ei oo minun tapa toimia. Siitä ei oo kauan kun minua viimeksi ärsytti semmonen tilanne. ...Se liittyy tähän pienten kuntien tilanteeseen. Pienet kunnathan on hirveen huolissaan siitä, että heiltä palvelut puretaan ja nehän on ollu, kun pikku kunnat pelkää, että röntgentoiminta lakkaa ja labrat, että mitä se käytännössä on, mitä tapahtuu laboratorioille, montako laboratoriotäällä on vähän ajan päästä ja näin pois päin. Ja juuri näihin se liittyy, että mitä nyt sanotaan ja mitä sitten tehdään. Että mää oon sitä mieltä, että pitää sanoa kaikki mitä aiotaan tehdä vaikka ne ois epämielusiaki asioita. Että vaikka se ei ole poliitikoita, mutta se on avoimuutta ja rehellisyyttä. Ja siitä me ollaan vähän eri mieltä oltu.

Käsitykset avoimuudesta vaihtelivat. Avoimuus liitettiin suunnitteluryhmiin keskittyvään suunnittelutyöhön ja dokumenttien julkisuuteen. Avoimuuden kritiikki liitettiin epäselvyyteen päätöksentekijästä ja päätöksentekofoorumista sekä uudistuksesta informoimiseen kunnallispoliitikoille.

5.3 Uudistusta tukeva tavoitesuuntautuneisuus

5.3.1 Päämäärätietoisuus

Osallistujaohjauksen päämäärätietoisuus tarkoitti sitä, että kehittämishankkeen päätavoitteeksi katsottiin peruspalvelujen turvaaminen kaikille kainuulaisille. Yhteinen päämäärä oli tällä tasolla kehittämishankkeen suunnittelun alusta alkaen tiedossa. Siihen pääsemiseksi apuvälineinä käytettiin aikataulutavoitteita ja toiminnallisia tavoitteita. Ne toimivat suunnittelun rytmittäjinä. Aikataulun seuranta kuitenkin ei korostunut osallistujaohjauksessa. Aikataulusta tiedotettiin ja eteneminen todettiin pöytäkirjoissa, mutta se ei ollut toiminnan keskipisteessä:

Valmisteluprosessin aikataulu. Sihteeristö ja työvaliokunta ovat hahmotelleet koko prosessin ja sen osatehtävien etenemisen aikataulun. Johtoryhmä esittää koko prosessin ja sen osatehtävien aikataulun ohjausryhmälle 26.3.2003... Merkittiin tiedoksi ja johtoryhmän päätettäväksi. Todettiin, että aikatauluista on syytä valmistella sihteerissä keskustelun mukaisesti aikajanoilla kuvattu projektikaavio. (Kainuun maakuntakokeilun johtoryhmän työvaliokunnan kokouspöytäkirja 1/2003, 19.2.2003.)

Kehittämishankkeen tavoitteet sen sijaan painottuivat osallistujaohjausta suuntaavina tekijöinä, koska suunniteltavien asioiden ydin ja käsitys aikataulusta saattoi hämärtyä laajan suunnitteluorganisaation työskentelyssä. Myös uudistusten laajuus edellytti tavoitteellisuutta. Suunnittelu-aikataulu koettiin tiukaksi. Yhtäältä nähtiin, että tiukka aikataulu piti osallistujaohjauksen käynnissä. Toisaalta se tuntui stressaavalta. Tiivis aikataulu pakotti ryhmät valmistelemaan asiat ja päättämään myös vaikeista asioista, koska niitä ei ollut mahdollista siirtää myöhemmäksi. Aikataulutavoitteiden seuranta ei haastatteluaineiston perusteella näyttänyt olevan keskeisessä roolissa suunnittelun aikana, koska aikataulussa pysyttiin hyvin. Kokouspöytäkirjoissa ja sanomalehtiartikkeleissa suunnittelu-aikataulun seuranta puolestaan oli tiivistä. Niissä tiedotettiin lyhyen ja pitkän tähtäimen aikatauluista ja etapeista. Seuraavassa on alkuperäisaineistosta poimittuja esimerkkejä tavoitteiden merkityksestä suunnittelussa:

Tässä on niin tiukka aikataulu, että se pakottaa meidät tekemään ratkasuja. Että huomenna meidän on pakko päättää, miten meidän perhepalvelut ja vanhuspalvelut organisoidaan jatkossa. Että mahdollisuutta ei oo enää sitä siirtää, vaan se on nyt tehtävä se vaikee ratkasu. Ja siihen ei oo niikun lisää tietoo ja se lisätieto ei enää auta. Kun meillä on se tieto. Se pitää vaan ratkasta kahen väliltä, että kummin tehään ja se on huomenna. Se on tehtävä se ratkasu, jotta me päästään eteenpäin siinä.

Kainuun maakuntahallintokokeilu etenee tästä lähtien tiukalla tahdilla. Kokeilun johtoryhmä kävi perjantaina läpi hallintokokeilun valmistelun aikataulutuksen, jossa on monta tärkeää välietappia ennen kuin kahdeksan vuotta kestävä maakunnallinen itsehallinto alkaa vuoden 2005 alusta. ... Eri toimintasektoreiden työkäytäntöjen ohjeistus pitäisi olla valmiina elokuussa 2004. Myös kuntayhtymien ja koko maakuntahallinnon talouden suunnittelu kulkee isojen prosessien ohessa. Syksyn 2003 aikana per-

ataan nykyisten kuntayhtymien tilinpäätöksiä ja suunnitellaan uusien kuntayhtymine ja koko maakuntahallinnon talousarvioita. (Kainuun Sanomat 28.4.2003.)

Suunnittelun tavoitteellisuudessa keskeisellä sijalla oli rahoitusjärjestelmän muodostaminen. Se aiheutti runsaasti keskustelua suunnitteluorganisaation eri osissa. Keskustelun pääteemana oli kuntien kesken mahdollisimman tasa-arvoisen järjestelmän luominen, yhteisvastuullisen rahoitusmallin synnyttäminen ja suunnittelun edetessä useista vaihtoehtoisista rahoitusmalleista tehtävä valinta. Seuraavissa alkuperäisaineiston poiminnoissa kuvataan rahoitusmallin muotoutumista ja tyytyväisyyttä siihen:

Työvaliokunta linjasi laskelmien esittelyn perusteella, että rahoitus määritellään kokonaisuutena maakuntahallinnolle eikä erikseen kullekin kuntayhtymälle. Maakuntahallinnon tehtävien rahoituksessa kuntien maksuosuuden tulee määräytyä oikeudenmukaisesti kuntien kantokyvyn perusteella... Kuntien tulee tietää, mikä osuus kunnalle tulee maksettavaksi. Valintatilanteessa on hyvä olla erilaisia rahoitusmalleja ja niistä tehtyjä laskelmia käytössä. Rahoituksessa voidaan käyttää siirtymäkautta tasoittamassa kuntien välisiä eroja... (Kainuun maakuntakokeilun valmistelun johtoryhmän kokouspöytäkirja, 6/2003, 23.5.2003.)

Kainuun mallin pääsihteeri Hannu Leskisen mukaan koelaskelmilla saatu rahoitusmalli on yhteisvastuullisin tapa kustantaa kainuulaisten sosiaali- ja terveyspalvelut. Toisille kunnille se tietää lisää menoja, toiset pääsevät halvemmalla kuin nykyään. Terveyspalveluiden maksut kootaan kunnilta niiden laskennallisen osuuden mukaan. Kunnan maksuosuusluku lasketaan kunnallisveron tuotosta täydennettynä verotulojen täydennyksillä, kiinteistöveroilla, yhteisöveroilla ja sosiaali- ja terveyspalveluiden valtionosuuksilla. Maksuperusteena ei ole se, paljonko menoja kuntalaisten käyttämistä palveluista koituu tai kuinka paljon niitä käytetään, vaan kunnan kantokyky. (Kaleva 4.10.2003.)

Kainuun maakuntakokeilun rahoittamiseksi muodostettuun järjestelmään oltiin lopulta erittäin tyytyväisiä. Kyseessä oli innovatiivinen malli, jossa otettiin huomioon kuntien erilaiset tulot: kukin kunta rahoitti Kainuun maakuntakokeilusta saman prosenttimäärän suhteutettuna omiin tuloihinsa. Tätä pidettiin tasa-arvoisena mallina.

5.3.2 Uudistushenkisyys

Asenne Kainuun maakuntakokeilun suunnittelua kohtaan oli innostunut. Kunnallispoliitikot olivat kuitenkin muita varautuneempia ja odottavammalla kannalla. Yleistä asennoitumista suunnitteluun voidaan innostuneen lisäksi luonnehtia eteenpäinvieväksi, myönteiseksi ja innovoivaksi. Asenteet näkyivät osallistujien haluna uudistaa toimintamalleja perusteellisesti ja pohtia suunnittelun perustaksi vaihtoehtoisia ratkaisuja. Innostus näkyi käytännössä aktiivisena osallistumisena kokouksiin ja keskusteluna niissä eli sitoutumisena suunnitteluun. Kehittämistyön innon kuvattiin perustuvan siihen, että Kainuun kunnissa oli selkeästi tunnustettu, etteivät ne enää pysty yksin järjestämään sosiaali- ja terveyspalveluja. Innostusta lisäsi tietoisuus siitä, että oltiin ensimmäisenä Suomessa tekemässä näin laajaa uudistusta. Myös osallisuuden tunne oman tulevan työkentän suunnittelussa

motivoi. Työskentelystä suunnitteluorganisaatiossa ei maksettu palkanlisää vaan osallistujat tekivät talkootyötä muutamaa päätoimista työntekijää lukuun ottamatta.

Innostus osallistujajoukoissa uuden suunnitteluun näkyi suunniteltujen uudistusten, esimerkiksi asiakkaan vapaan valinnan periaatteen sekä sosiaalihuollon, perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon välisten rajapintojen hämärtyksen kuvaamisena koukuspöytäkirjoissa ja sanomalehtiartikkeleissa. Innostusta lisäsi se, että Kainuun maakuntakokeilun suunnittelu näytti edistyneen myös muuta kehittämistyötä Kainuussa, vaikka toisaalta arvioitiin, että Kainuun maakuntakokeilun käynnistymisen odottaminen oli hidastanut joitakin muita kehittämishankkeita. Seuraavissa alkuperäisaineiston poiminnossa kuvataan osallistujien innostunutta asennetta:

Tässä on mejän puolella, nyt puhun nimenomaan sotesta pelkästään, ja jopa tästä ohjausryhmästä ja sen työvaliokunnasta, johon mä oon kiinteimmin osallistunu, niin lievästi on sanottu että ne porukat on kehittämismyönteisiä. Vähä voimakkaampi ilmasu on tarpeen ja se voi jotaki olla, että ne olleet hanakoita ja innostuneita tekemään uudistuksia. (Haastatteluista.)

Asiakaslähtöiseksi ja edistykselliseksi mainostettu uusi sosiaali- ja terveydenhuollon organisaatio rikkoo tyystin perinteiset hallintorakenteet, eikä esimerkiksi erikoissairaanhoido enää muodosta yhtä omaa suurta aluettaan. Tämä on poikkeuksellista koko Suomessa. ”Perushoito ja erityishoito lähenevät aitoon vuorovaikutukseen. Postitussysteemi, jossa erikoishoitoon ensin lähetetään paperit ja perään potilas, häviää”, Leskinen konkretisoi. ... Kainuun sairaanhoito- ja erityishuoltopiiriin toimitusjohtaja Esa Ahonen kehuu uutta organisaatiota tasapainoiseksi kokonaisuudeksi, ja kuvasi sairaalanmäellä mallista käytyä keskustelua asialliseksi. Hän ei uskonut, että ylityspääsemättömiä tilanteita syntyisi. ”Ei pidä liikaa tuijottaa ammatillisiin mielipiteisiin, vaan ottaa kokonaisuus huomioon.”, Ahonen katsoi. (Kainuun Sanomat 12.6.2004.)

Kainuulainen yhteishenki sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämiseen oli kehittymässä suunnittelun myötä. Toiminnassa näkyi vähitellen luopumista kuntakohtaisesta ajattelusta ja siirtymistä kohti maakunnallista ajattelua. Koko maakunnan etua koskevaan näkökulmaan suunnittelussa päädyttiin periaatteellisella tasolla heti suunnittelun alusta alkaen, koska Kainuun kunnat hakeutuivat aktiivisesti yhteistyöhön toistensa kanssa. Maakunnallisen ajattelun kehittyminen näkyi suunnittelussa esimerkiksi sillä tavalla, että parhaimmillaan suunniteltaviin uusiin toimintasisältöihin käytettävissä olevia resursseja tarkasteltiin koko maakunnan näkökulmasta eikä kuntakohtaisesti. Virkamiehet saattoivat esimerkiksi esittää oman kuntansa toimintojen yhdistämistä toisen kunnan kanssa. Selvää kuitenkin oli, että oltiin vasta kuntakohtaisen ajattelun häivyttämisen alkumetreillä. Seuraavassa haastateltavien kommentteja maakunnallisen ajattelun kehittymisestä:

Ja sitten osa on niitä, jotka selkeesti tässä prosessin kuluessa on alkaneet nähdä asioita eri tavalla. Ja uskaltaneet esittää rohkeita esityksiä, niikun rohkeita heijän näkökulmasta. Elikkä niin, että esimerkiksi oman kunnan piste yhdistetään toisen kunnan kanssa. Niin se on kyllä ihan rohkeeta. Että sitä minä oon aatellu, että siinä on kypsyny ja se näkemys on kasvanu tässä.

Me ollaan ainaki täällä työnjohtotasolla löyvetty semmosia isoja konsensusasioita, jotka vie etteenpäin. Se varmasti on se, jossa ollaan kaikista suurimmassa onnistumisen tasossa tällä hetkellä. Koska tähän on tämä Kainuu semmonen jännä maakunta, tää on ihan samanlainen kun on nuo kauhavalaiset tuolla, että täällä on näitä Berliinin muureja tiettyjen asioiden ympärillä aivan valtavasti. Ne ohjaa hirmu paljon kaiken näköstä touhua. Hyvä esimerkki on, että yks kuhmolainen sano kerran, että hän vaikka kuolee ennemmin, kun lähtee Sotkamosta apua hakemaan. Että nää on ihan tämmösellä tasolla nämä ajatukset olleet. Mä en oo nyt tässä suunnitteluvaiheessa törmännyt niikun niin suuriin, niin voimakkaasti.

Kuntakohtainen ajattelu näytti selvästi vähentyvän ja kuntarajojen arvioitiin madaltuneen yhteistyön käynnistymisen myötä. Maakunnallisen ajattelun rinnalla suunnittelussa näkyi seutukunnallinen näkökulma. Seutukunnallisuus oli ajatuksissa vielä jonkin verran luontevampaa kuin maakunnallisuus.

5.3.3 Muutosvastaisuus

Suunnittelu aiheutti väistämättä muutosvastaisuutta sekä suunnitteluryhmien sisällä että kunnissa. Suunnitteluryhmien sisäinen muutosvastarinta oli kuitenkin vähäistä. Se näkyi ainoastaan kriittisenä keskusteluna vanhojen toimintamallien hylkäämisestä. Muutosvastaisiksi luonnehdittiin lähinnä kunnallispoliitikkoja ja terveydenhuollon organisaatioiden työntekijöitä. Yhtäältä muutosvastarinta näytti liittyvän kuntiin kohdistuviin uudistuksiin, toisaalta se tuntui olevan laajaa periaatteellista vastarintaa muutosten edessä. Muutosvastarinta näytti toimivan enemmän suunnitteluorganisaatiota yhdistävänä kuin erottavana voimana.

Muutosvastarintaan liittyvät tunnereaktiot olivat voimakkaita. Ne kohdistuivat suoraan uudistusta esittäneisiin osallistujiin. Muutosvastaisuus ilmensi niitä pelkoja, joita maakuntalaisilla, kunnallispoliitikoilla ja kuntien työntekijöillä oli Kainuun maakuntakokouksen toteutusta kohtaan. Seuraavassa haastatteluaineiston poiminnassa kuvataan muutosvastaisuuden aiheuttamia tunnereaktioita:

Kyllä minä sain tästä suunnitelmasta niin tulikivenkatkusia viestejä paljon yksittäisiltä henkilöiltä. Että ne vetivät kovastikin henkeen asioita. Että koettiin, että heiltä on riistetty nyt ja tullaan riistämään ja niikun ne muutokset on aina olleet. Minä luulen, että se on ihan luonnollista säikähtämistä ja luonnollinen reaktio. Mua niikun yllätti se, että mä olin ite sen kohde.

Muutosvastaisuuteen liittyi suunnitteluorganisaation sidosryhmien taholta uusien toimintamallien omaksumisen ja vanhoista toimintavoista luopumisen vaikeaksi kokemista. Seuraavassa on haastatteluaineistosta poimittu esimerkki vanhoista toimintatavoista luopumisen vaikeudesta osana muutosvastaisuutta:

Niin siellä tavallaan ihmiset mennee vähän niikun etteen ja taakse. Että tavallaan se vanha on sitä tuttua ja turvallista, ja sillä voijaan perustella että näin me tehään ja näin se on hyvä, eikä enää muistetakkaan sitä mitä kohti me ollaan nyt menossa. Että siinä koko ajan joutuu niikun ittesäkki kans työskentelemään, että todella niikun

pohtimaan, että mikä on se järkevä suunta. Että pystyy luovuttamaan siitä vanhasta, joka ei tavallaan enää sovi tähän uuteen tilanteeseen.

Muutosvastarinta kytkeytyi myös sidosryhmien, lähinnä kuntien työntekijöiden ja osallistujien kesken erimielisiin näkemyksiin suunniteltavan tehtäväkokonaisuuden organisoinnista. Tämä nivoutui kokemuksiin riittämättömistä osallistumismahdollisuuksista oman työn suunnittelussa. Seuraavassa sanomalehtiartikkelin poiminnassa kuvataan sidosryhmien ja osallistujien välillä olevaa erimielisyyttä osana muutosvastarintaa:

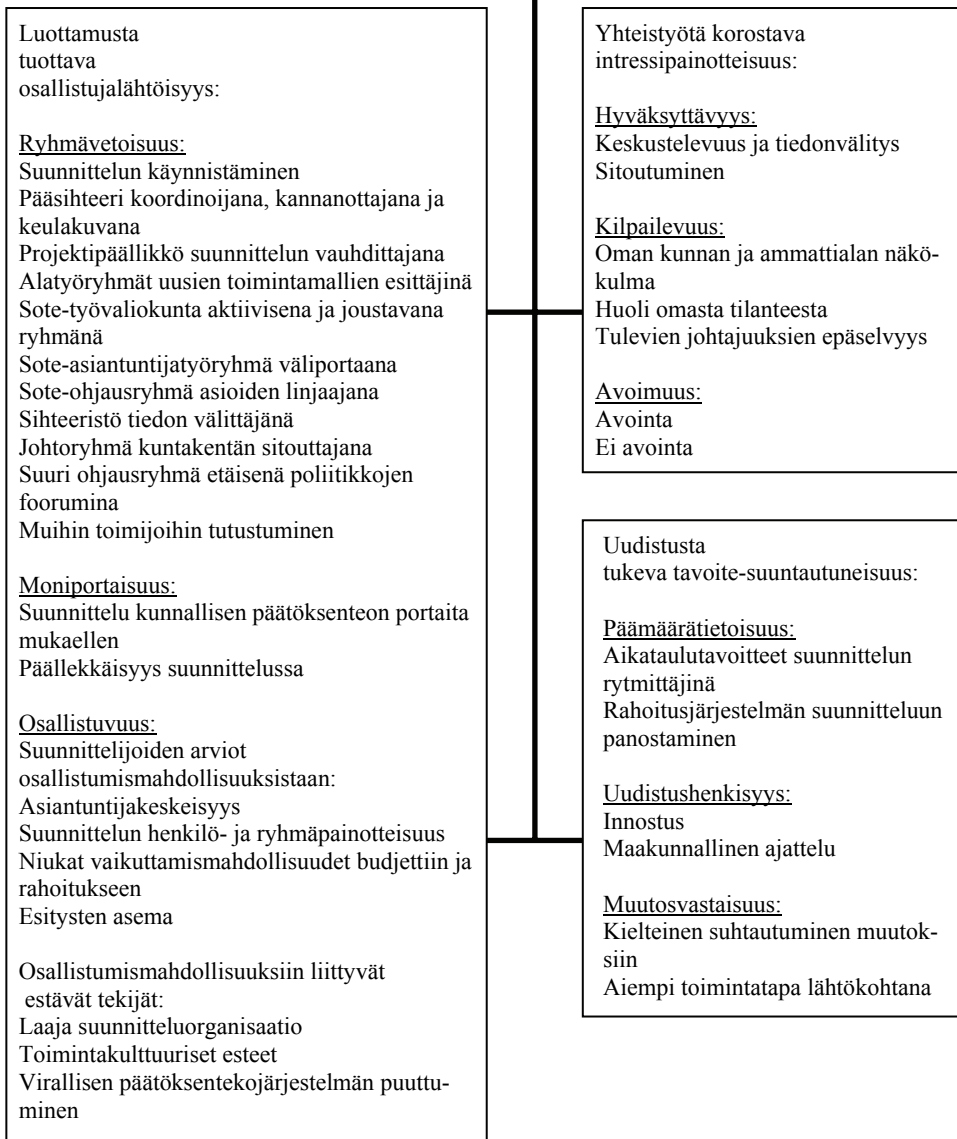
”Mielenterveyden asiantuntijana minulla on suuri huoli, miten palvelut hallinnollisesti järjestetään”, psykiatrian ylilääkäri Mauno Saari sanoo. ”Organisaation rakentamisessa näyttää olevan joku irrationaalinen elementti, joka ei kytkeydy toimintojen järjestämiseen.” Saari viittaa oman työryhmänsä esityksen teoreettiseen taustaan ja sanoo sellaisen puuttuvan perhepalveluja pohtineen työryhmän esityksestä, jossa perusteluna käytetty synergiaetu jää avaamattomaksi ”myyttiseksi kliseeksi”. (Kainuun Sanomat 5.6.2004.)

Tässä tilanteessa korostui niiden osallistujien rooli, jotka olivat omin sidosryhmiensä taustaorganisaatioissa korkeissa virka-asemissa. He tiedottivat suunnittelun etenemisestä, edistivät keskustelua uusista toimintamalleista sekä toimivat omalla tavallaan koheesiota ylläpitävinä henkilöinä suurten muutosten edessä. Sen katsottiin rauhoittavan ilmapiiriä ja laannuttavan muutosvastaisuutta.

5.4 Yhteenveto osallistujaohjauksesta Kainuun maakuntakokeilun sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämishankkeen suunnittelussa

Tutkimus tuotti kuvauksen osallistujaohjauksesta kokonaisuutena. Osallistujaohjaus rakentui luottamusta tuottavasta osallistujalähtöisyydestä, yhteistyötä korostavasta intressipainotteisuudesta ja uudistusta tukevasta tavoitesuuntautuneisuudesta. Osallistujalähtöisyydessä painottuivat ryhmävetoisuus, moniportaisuus ja osallistuvuus. Intressipainotteisuudessa korostuivat hyväksyttävyyys, kilpailuvuus ja avoimuus. Tavoitekeskeisyyden keskeiset teemat olivat päämäärätietoisuus, uudistushenkisyys ja muutosvastaisuus. Seuraavassa kuviossa esitän koosteen osallistujaohjauksesta (kuvio 12).

**Osallistujaohjaus Kainuun maakuntakokeilun
sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämishankkeen suunnittelussa**



Kuvio 12. Osallistujaohjaus Kainuun maakuntakokeilun sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämishankkeen suunnittelussa – kooste tutkimustuloksista.

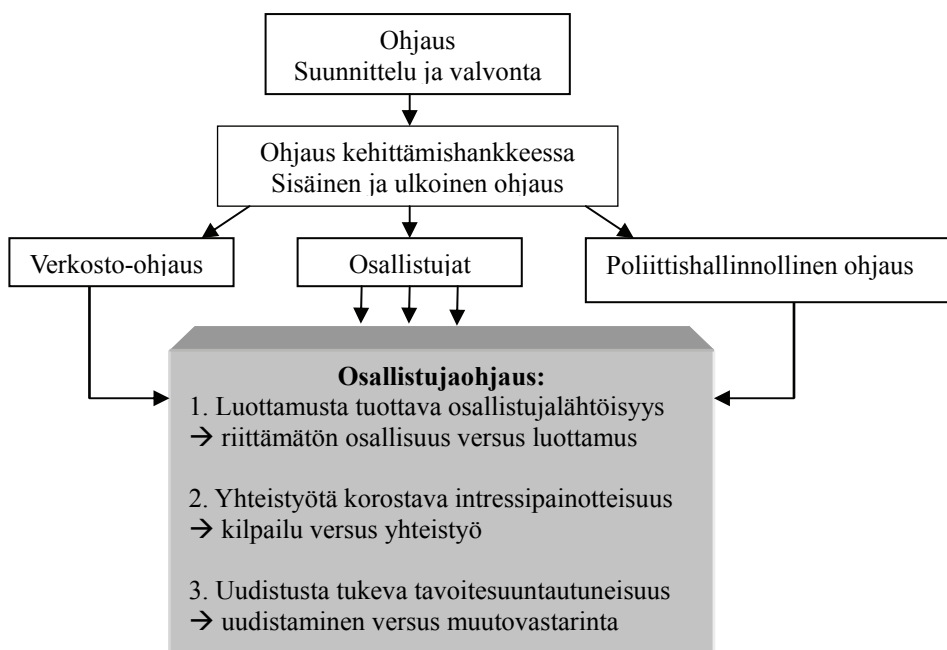
6 Pohdinta

6.1 Tutkimustulosten tarkastelu

6.1.1 Osallistujaohjauksen hahmottaminen

Tutkimusprosessin aikana ymmärryksen osallistujaohjauksesta syventyi ja tarkentui hermeneuttista kehää mukailevan prosessin kautta. Ensin muodostin osallistujaohjauksesta esiymmärryksen, joka perustui aiempiin tutkimuksiin. Sen mukaan osallistujaohjauksessa painottui osallistuminen, yhteistyö ja tavoitteellisuus. Esiymmärrykseeni liittyi myös osallistujaohjauksen lähtökohtien hahmottaminen. Se tarkoitti ohjauksen sekä erityisesti poliittishallinnolliseen ohjauksen ja verkosto-ohjauksen ymmärtämistä.

Empiiristen aineistojen analyysin ja tulkinnan kautta ymmärryksen osallistujaohjauksesta jäsenyi uudella tavalla. Ensin muodostin osallistujaohjauksen pääteemat: osallistujalähtöisyys, intressipainotteisuus ja tavoitesuuntautuneisuus. Havaitsin, että niistä muodostuu tiiviisti toisiinsa kytkeytyvä kokonaisuus. Seuraavassa vaiheessa hahmotin luottamuksen korostuvan osallistujalähtöisyydessä, yhteistyön korostuvan intressipainotteisuudessa ja uudistamisen korostuvan tavoitesuuntautuneisuudessa. Tulkintaprosessin viimeisessä vaiheessa jäsenin osallistujaohjauksessa näkyvän vastakkainasettelun: riittämätön osallisuus versus luottamus, kilpailu versus yhteistyö ja uudistaminen versus muutosvastarinta. Seuraavassa kuviossa esitän tiivistetysti osallistujaohjauksen hahmottamisen tässä tutkimuksessa (kuviot 13):



Kuvio 13. Osallistujaohjauksen hahmottaminen.

Luottamusta tuottavalla osallistujalähtöisyydellä tarkoitan osallistujien aktiivista osallistumista suunnitteluun ja heidän osallistumismahdollisuuksiinsa. Se merkitsee myös osallistujien ensisijaisuutta kehittämishankkeen suunnittelussa ja päätöksenteossa: päätökset tehdään suunnitteluorganisaation sisällä sen sijaan, että ne tehtäisiin kunkin sidosryhmän taustaorganisaatioissa. Osallistumisessa painottui asiantuntijamaisuus: osallistujat olivat kuntien ja kuntayhtymien viranhaltijoita sekä kunnallispoliitikkoja. Asiantuntijaosallistuminen on myös aiemmissa tutkimuksissa havaittu sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämishankkeiden suunnitteluun liittyväksi ominaisuudeksi (vrt. Suhonen 2006, Suhonen ym. 2006).

Yhteistyötä korostavalla intressipainotteisuudella tarkoitan osallistujien pyrkimyksiä edistää omia ja edustamiensa sidosryhmien intressejä. Tarkoitan sillä myös yhteistyön korostamista. Yhteistyötä korostava intressipainotteisuus nivoutuu valtakysymyksiin. Osallistujaohjaus perustuu kehittämishankkeen toimintaan ja lopputulokseen liittyviin erilaisiin intresseihin, joita ohjauksessa sovitetaan yhteen. Tämä muodostaa intressipainotteisuuden pääsisällön.

Uudistusta tukevalla tavoitesuuntautuneisuudella tarkoitan kehittämishankkeen tavoitteiden keskeisyyttä osallistujaohjauksessa. Tavoitteiden merkitys kehittämishankkeessa tapahtuvassa ohjauksessa on yleisesti tunnustettu (esimerkiksi Suhonen ym. 2004).

Tutkimustulosten perusteella osallistujaohjauksessa oli nähtävissä voimakas vastakainasettelu: riittämätön osallisuus versus luottamus, kilpailu versus yhteistyö ja uudistaminen versus muutosvastarinta. Näitä jännitteitä tarkastelen seuraavassa taulukossa kunkin osallistujaohjauksen pääteeman osalta erikseen (taulukko 9).

Taulukko 9. Osallistujaohjauksen pääteemat ja vastakkainasettelu niiden sisällä.

	Luottamusta tuottava osallistujälähtöisyys	Yhteistyötä korostava intressipainotteisuus	Uudistusta tukeva tavoitesuuntautuneisuus
Vastakkainasettelu pääteeman sisällä	<p><i>Riittämätön osallisuus:</i></p> <p>Laaja suunnitteluorganisaatio osallistumisen esteenä</p> <p>Organisaatiokulttuuriset osallistumisen esteet</p> <p>Suunnittelun henkilö- ja ryhmäpainotteisuus</p>	<p><i>Kilpailu:</i></p> <p>Resursseista ja vallasta kilpailu</p>	<p><i>Uudistaminen:</i></p> <p>Kehittämishankkeen tavoitteeseen suuntautuminen</p>
	<p><i>Luottamus:</i></p> <p>Osallistumisen kautta syntyvä luottamus</p>	<p><i>Yhteistyö:</i></p> <p>Yhteisen, kaikkia hyödyttävän ratkaisun etsintä sovittamalla yhteen erilaiset intressit</p> <p>Avoin keskustelukulttuuri</p>	<p><i>Muutosvastarinta:</i></p> <p>Suunnitteluorganisaatiota yhtenäistävä voima</p>

Luottamusta tuottavan osallistujälähtöisyyden sisällä vastakkaisina teemoina näyttäytyivät riittämätön osallisuus ja luottamus. Riittämättömään osallisuuteen liittyivät laaja suunnitteluorganisaatio, organisaatiokulttuuriset osallistumisen esteet sekä suunnittelun henkilö- ja ryhmäpainotteisuus. Luottamus puolestaan syntyi osallistumisen kautta.

Yhteistyötä korostavan intressipainotteisuuden osalta vastakkaisina teemoina painotettiin kilpailu ja yhteistyö. Kilpailu keskittyi resursseihin ja valtaan. Yhteistyössä painotettiin yhteisen, kaikkia hyödyttävän ratkaisun etsintä sekä avoin keskustelukulttuuri.

Uudistusta tukevassa tavoitesuuntautuneisuudessa vastakkaisina teemoja korostettiin uudistaminen ja muutosvastarinta. Uudistamisessa korostettiin kehittämishankkeen tavoitteeseen suuntautuminen. Muutosvastarinta painottui suunnitteluorganisaatiota yhtenäistäväksi voimaksi.

Seuraavaksi tarkastelen lähemmin osallistujaohjauksen sisällä näkyvää vastakkainasettelua kunkin pääteeman osalta erikseen.

6.1.2 Riittämätön osallisuus versus luottamus

Osallistujälähtöisyydessä kohtasivat riittämätön osallisuus ja luottamus. Tutkimustulosten perusteella osallistujälähtöisyydessä korostuivat osallistumisen esteet, vaikka osallistumismahdollisuudet olivat pääosin riittävät. Se johtunee siitä, että osallistumismahdollisuutensa riittämättömiksi kokeneet pohtivat näkemyksiään runsaasti. Tämä ilmentää sitä, että osallistujat kokivat riittävät osallistumismahdollisuudet tärkeinä. Osallistumisen esteiden tarkastelu on keskeistä, jotta ne voidaan jatkossa ylittää kehittämishankkeiden osallistujaohjauksessa.

Osallistumismahdollisuuksien riittämättömiksi arvioiminen liittyy ensisijaisesti osallistumisen käsitteistöön. Osallistuminen ja riittävät osallistumismahdollisuudet voivat merkitä ihmisille erilaisia asioita (vrt. Koskiahho 2002, Anttiroiko 2003). Osallistuminen voi tarkoittaa nimeä osallistujaluettelossa ja läsnäoloa kokouksessa. Toisaalta osallistu-

minen voi merkitä aktiivista keskustelua kokouksissa. Osallistuminen voi myös tarkoittaa suunniteltavan asian lopputulokseen selkeästi vaikuttamista (vrt. Stoker 2004). Osallistumismahdollisuuksien yhteismitallinen arviointi on haasteellista, koska osallistuminen ja osallistumismahdollisuudet voidaan ymmärtää eri tavoin. Osallistumismahdollisuuksien kokeminen näyttää tämän tutkimuksen perusteella olevan voimakkaasti omakohtaista: se perustuu subjektiivisesti koettuihin osallistumismahdollisuuksiin. Osallistumismahdollisuuksia arvioitaessa sitä parhaiten kuvaava käsite näyttää olevan tunne osallisuudesta.

Tämän tutkimuksen tuloksissa osallisuuteen liittyvinä tekijöinä korostuivat suunnitteluryhmien kokoukset. Osallistumisen foorumeiden riittävyys on aiemmissa tutkimuksissa nimetty kommunikatiivisen suunnittelun perusedellytykseksi (vrt. Sotarauta 1999, Lakso & Ristaniemi 2001). Ryhmien tiheä kokoontumistahti ei kuitenkaan yksin saanut aikaan riittävää tunnetta osallisuudesta. Osallisuuden tunne näyttää kytkeytyvän laajempiin kysymyksiin organisaation sisäisessä ja ihmisten välisessä toiminnassa.

Tärkein riittämättömään osallisuuden tunteeseen liittyvä tekijä oli laaja suunnitteluorganisaatio. Suunnitteluryhmien suuri koko ja suunnitteluorganisaation moniportaisuus heikensivät mahdollisuuksia tuoda omia näkemyksiä esille. Ne vaikeuttivat oman näkemyksen siirtämistä organisaation portaalta toiselle. Kokousaikoja jouduttiin rajoittamaan suunnitteluorganisaation laajuuden vuoksi. Tämä lyhensi todellista keskusteluaikaa etenkin suurissa ryhmissä. Esimerkiksi Lakso ja Ristaniemi (2001) ovat todenneet, että aito osallistuminen edellyttää riittävää keskustelua ja ajallista panostamista keskusteluun. Kokousajan rajoittaminen ei tästä näkökulmasta ole hyvä ratkaisu. Osallisuuden tunne liittyy myös kommunikatiivisuuteen: osallistuminen toteutuu vuorovaikutuksen ja kommunikoinnin kautta. Osallistuminen edellyttää kannanottoja ja vastavuoroista keskustelua, mikä edistää luottamuksen syntymistä ja demokratian toteutumista. Avainasemassa on riittävä kyky tuoda omat intressit selkeästi ja avoimesti esille. Tämä on erityisen haasteellista laajassa suunnitteluorganisaatiossa.

Tämän tutkimuksen tulosten mukaan laaja suunnitteluorganisaatio näytti johtavan niin sanottuun näennäisosallistumiseen: kokouksissa oltiin läsnä mutta todellisuudessa keskusteluun ja ratkaisujen tekemiseen ei osallistuttu. Tähän liittyi osallistujaohjauksen keskittyminen muutamien henkilöiden ja suunnitteluryhmien toimintaan. Sama henkilö saattoi osallistua moneen suunnitteluryhmään. Se vahvensi hänen asemaansa osallistujaohjauksessa. Toiminnan henkilö- ja ryhmäpainotteisuus lisäsi muiden osallistujien riittämättömyyden tunnetta. Samalla se heikensi heidän osallistumisaktiivisuuttaan ja vaikutti negatiivisesti heidän kokemuksiinsa suunnittelun demokraattisuudesta.

Erytyisen haasteelliseksi osallistujaohjauksessa koettiin mahdollisuus aidosti vaikuttaa suunnittelun lopputulokseen. Siihen pyrittiin aktiivisen keskusteluun osallistumisen ja esitysten tekemisen avulla. Aktiivinen osallistuminen ei näyttänyt aina edistävän osallistumisen vaikuttavuutta (vrt. Kettunen & Kiviniemi 2000), sillä aidosti suunnittelun lopputulokseen vaikuttava osallistuminen keskittyi muutaman henkilön toimintaan. Tämä johti etäännyntiin suunnitteluorganisaation toiminnasta ja osallistumisesta. Tärkeä kysymys on, onko laajan suunnitteluorganisaation avulla todellisuudessa mahdollista edistää osallistumismahdollisuuksia? Esimerkiksi Kainuussa laaja suunnitteluorganisaatio muodostettiin, jotta mahdollisimman moni pystyisi osallistumaan kehittämishankkeen suunnitteluun. Bäcklund ym. (2002) ja Anttiroiko (2003) ovat puhuneet yhteisöön kiinnittymisestä osallisuuden edistäjänä. Tämän tutkimuksen tulosten perusteella laajan suunnitteluorganisaation toimintaan on vaikeaa kiinnittyä riittävän tiiviisti. Ensinnäkin oman suun-

nitteluryhmän ulkopuoliset suunnitteluorganisaation osat jäivät suhteellisen vieraiksi laajassa suunnitteluorganisaatiossa. Laaja suunnitteluorganisaatio sai kasvottoman järjestelmän leiman, jossa yksittäisellä osallistujalla ei näyttänyt olevan vaikuttamismahdollisuuksia. Järjestelmän toiminnan tärkeys näytti syrjäyttävän osallistujien aktiivisen osallistumisen.

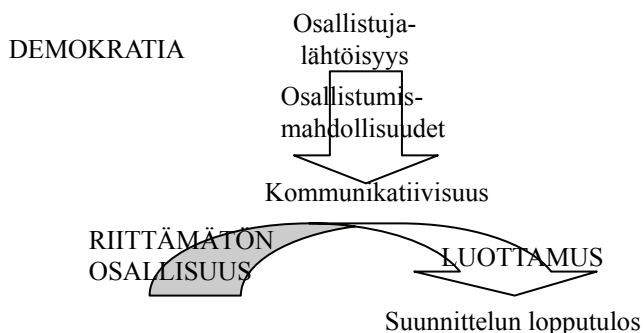
Yhteisöön kiinnittymiseen ja osallistumiseen liittyivät vaihtelevat valta-asetelmat osallistujaohjauksessa. Leino (2006) luonnehtii osallistumista kamppailuksi vaikutusvallasta. Valta-asetelmat osallistujien kesken muotoutuivat vähitellen kehittämishankkeen suunnittelun käynnistyttyä. Osallistumiseen liittyvä valta näytti kytkeytyvän osallistujien henkilökohtaisiin ominaisuuksiin. Suunnitteluorganisaatiossa vallan keskiössä olevat osallistujat olivat omissa organisaatioissaan suhteellisen korkeissa virka-asemissa. He profiloituvat erityisen aktiivisiksi ja voimakastahtoisiksi osallistujiksi, jolloin heidän valta-asemansa korostuivat (vrt. Pettigrew 1973, Hoikka 2000). Todellisuudessa aktiivisen osallistumisen vaikuttavuus ja osallisuuden tunteen vähäisyys oli osallistujien henkilökohtaisia ominaisuuksia monitahoisempi ilmiö. Se liittyi suunnitteluprosessien etenemiseen sekä suunnitteluorganisaation organisaatio- ja toimintakulttuuriin.

Osallistujaohjauksessa on kyse useista eri organisaatioista lähtöisin olevien kulttuurien yhteensovittamisesta. Osallistujat ovat taustaorganisaatioissaan tottuneet vaikutusvaltaisuuteensa. Se ei välttämättä merkitse vaikutusvaltaa osallistujaohjauksessa. Kehittämishankkeen suunnitteluorganisaation organisaatiokulttuuri poikkeaa oman organisaation kulttuurista. Toimintatavat, esimerkiksi neuvottelukulttuuri, ovat erilaisia. Nämä aiheuttivat esteitä osallistumiseen. Kulttuuriin liittyviin osallistumisen esteisiin vaikuttaminen on monimutkaista ja lähes mahdotonta kehittämishankkeen kontekstissa. Kulttuurien yhtenörmäisyys on korostunutta, koska on kyse kaikille osapuolille uuden suunnitteluorganisaation muotoutumassa olevasta organisaatio- ja toimintakulttuurista. Tämä asettaa suunnitteluorganisaation johdolle suuria vaatimuksia myös henkilöstöjohtamisen osalta. Kehittämishankkeessa ei kuitenkaan selkeästi ole johtajuutta ja alaisuutta. Osallistujia ei mielletä suunnitteluorganisaation henkilöstöksi vaan omien taustaorganisaatioidensa henkilöstöksi. Kenelläkään ei ole virallista mandaattia henkilöstöjohtamisen osalta. Henkilöstön johtaminen ja toimintakulttuuriin vaikuttaminen ovat siksi erityisen haasteellisia kysymyksiä. Tämän tutkimuksen tulosten perusteella toimiva osallistujaohjaus edellyttää avointa keskustelua suunnitteluorganisaation toimintatavoista ja johtamisesta.

Luottamuksen syntyminen liittyy osallistumiseen. Esimerkiksi Seppänen-Järvelä (1999) on tutkimuksessaan todennut toimijoiden välisen luottamuksen keskeiseksi kehittämishankkeen menestystekijäksi. Luottamuksen syntymisessä kokemukset aidoista vaikuttamismahdollisuuksista kehittämishankkeen toimintaan ja suunnittelun sisältöihin ovat avainasemassa. Tähän liittyy keskeisesti toimiva vuoropuhelu ja sen mahdollistavien kanavien olemassaolo (vrt. Kooy & Ettinger 2002). Kokemukset riittämättömästä osallisuudesta ja kamppailu vaikutusvallasta ovat omiaan heikentämään orastavaa luottamusta kehittämishankkeeseen. Uutta yhteistyötä käynnistettäessä luottamuksen kehittyminen osallistujien välille on kuitenkin erityisen tärkeää. Sen kehittyminen suunnitteluvaiheessa luo perustan kehittämishankkeen toteuttamiselle ja yhteistyön jatkumiselle kehittämishankkeen päättymisen jälkeenkin. Edellä kuvattu osallistumisen kapeutuminen eli suunnittelun keskittyminen pieneen osallistujajoukkoon asettaa luottamuksen syntymiselle erityisiä haasteita.

Yksi tärkeä näkökulma osallistumisulottuvuuksien tarkastelussa olisi voinut olla sosi-aali- ja terveystalvelujen asiakkaiden ja työntekijöiden näkökulma. Asiakkaat eivät kuu-luneet lainkaan suunnitteluorganisaatioon, joten he rajautuivat tämän tutkimuksen tarkas-telun ulkopuolelle. Asiakkaiden näkökulmaa kuultiin Kainuun maakuntamallin suunnitte-lussa kuntalaisille järjestetyissä tiedotus- ja keskustelutilaisuuksissa, joita järjestettiin noin kaksi kertaa jokaisessa kunnassa. Työntekijät pääsivät tämän lisäksi osallistumaan suunnitteluorganisaation alimpiin työryhmiin. Rajasin nämä ryhmät tarkasteluni ulkopuo-lelle, koska niissä ei suunniteltu toimintaa eikä tehty päätöksiä. Työntekijöiden ja asiak-kaiden näkökulmat tulivat kuitenkin ajoittain ponnekkaasti esille sanomalehtikirjoittelus-sa. He kritisoivat suunnittelumallia ja omien osallistumismahdollisuuksiensa vähäisyyttä.

Keskustelu osallistujalähtöisyydestä palautuu demokratiaan ja näkemyksiin sen toteu-tumisesta. Osallistujalähtöisyys edellyttää riittäviä osallistumismahdollisuuksia ja kom-munikaatiivista suunnittelukehikkoa. Tämä edistää luottamuksen syntymistä osallistujien kesken, mikä näkyy suunnittelun laadukkaana lopputuloksena. Demokraattinen toiminta on parhaimmillaan tämäntyyppistä. Riittämätön osallisuus puolestaan ei synnytä luotta-musta. (Kuvio 14.)



Kuvio 14. Riittämätön osallisuus ja luottamus vastakkaisina teemoina osallistujalähtöisyydes-sä.

Demokratian asema kehittämishankkeen osallistujaohjauksessa ei tämän tutkimuksen tulosten perusteella ole yksiselitteinen. Siitonen (2003) painottaa demokratian perimmil-tään merkitsevän osallisuutta itseään koskevaan päätöksentekoon. Perustuuko kehittämis-hankkeen osallistujaohjaus demokratiaan? Vielä tärkeämpi kysymys on, oletetaanko ke-hittämis-hankkeen osallistujaohjauksen olevan demokraattista? Julkishallinnon ohjausjär-jestelmä on läpikäynyt modernisaation. Uudenlaisten toimintamallien, kuten kehittämis-hankkeiden, väitetään kuvastavan uutta hallintamallia, jossa korostuu joustava verkosto-mainen toiminta (Bailey 1999, Tiihonen & Tiihonen 2004). Tämän tutkimuksen tulosten perusteella näyttää siltä, että osallistujat olettavat osallistujaohjauksen olevan demokraat-tista, vaikka tunne osallisuudesta on osin riittämätön. Kehittämis-hankkeen toiminta kyt-keytyy heidän ajatuksiinsa perinteiseen jäykkään hallintoon, joka on hierarkiaan perus-tuvaa toimintaa. Osallisuuden tunne tai sen vähäisyys korostuvat, koska toiminnan olete-taan kehittämishankkeen kontekstista huolimatta olevan demokraatiaperusteista.

Tämän tutkimuksen tulosten mukaan osallistujaohjauksessa korostuvat demokraatti-suuteen perustuvan toiminnan mukaiset, poliittishallinnolliselle ohjaukselle ominaiset

toimintatavat. Suunnitteluorganisaatio toimii samantyyppisesti kuin esimerkiksi kunnallinen päätöksentekojärjestelmä. Demokratiaperusteinen toiminta näyttää selkeästi edesautuvan kehittämishankkeen suunnittelua ja toteuttamista lisäämällä luottamusta ja vähentämällä muutosvastarintaa. Tiukka demokraattisuus osallistajaohjauksessa ei kuitenkaan näytä olevan välttämätöntä kehittämishankkeen toiminnan onnistumiseksi.

Reformit läpikäynyt suomalainen julkishallinto näyttää käytännön toiminnan tasolla vielä 2000-luvun alussa tukeutuvan perinteiseen toimintaan uusia toimintamalleja soveltaessaan. Uuden julkisjohtamisen synnyn seurauksena omaksutuissa toimintamalleissa, kuten kehittämishankkeissa, vanhat toimintatavat näyttävät olevan toimijoihin syvälle juurtuneita. Jäykän hallintokulttuurin muuttaminen ja toimintamallien perusteellinen uudistaminen näyttää olevan pitkäkestoinen prosessi, jossa ollaan vasta alkutaipaleella. Kehittämishankkeet näyttävät erityisen hyvin soveltuvan sosiaali- ja terveystieteiden toimintamallien ja kulttuurin uudistamisen keinoksi, koska niissä on mahdollisuus kulttuurien kohtaamiseen ja aitoon dialogiin.

6.1.3 Kilpailu versus yhteistyö

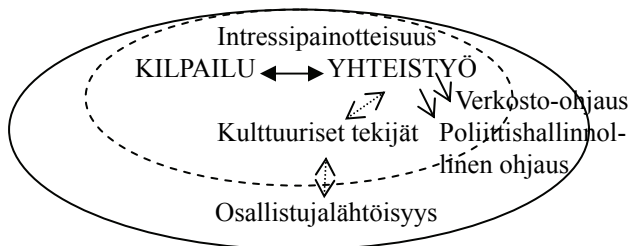
Tutkimustulosten perusteella intressipainotteisuudessa korostuivat vastakkaisina teemoina kilpailu ja yhteistyö. Yhtenä osallistajaohjauksen päämääränä oli yhteisen, kaikkia hyödyttävän ratkaisun löytäminen erilaiset intressit yhteen sovittaen. Intressien erilaisuus johti kilpailuun resursseista ja vallasta. Intressien taustalla olevia motiiveja on aiemmin selitetty esimerkiksi inhimillisistä, kulttuurisista ja sosiaalisista tekijöistä lähtien (Vartiainen 2001). Tässä tutkimuksessa korostuivat osallistujien inhimilliset motiivit oman ja osallistujien edustamien intressiryhmien edun ajamiseksi. Lisäksi kilpailussa näkyi laajempia intressejä, jotka olivat luonteeltaan esimerkiksi poliittisia.

Osallistajaohjauksessa painottui jännitteinen kilpailutilanne uudenlaista yhteistyötä käynnistettäessä. Tutkimustulosten perusteella kilpailu ja avoin yhteistyö rakentuivat liittämällä intressipainotteisuuden näkökulmasta: samanaikaisesti kun kilpailtiin resursseista ja asemasta, pyrittiin yhteistyöhön. Perimmiltään osallistajaohjauksessa painottuivat osallistujien intressit. Julkilausutusti osallistujat kuitenkin korostivat yhteistyötä nostamalla sen omien intressiensä tärkeyden yli. Aiemmissa kehittämishankkeen toimintaa tarkastelevissa tutkimuksissa on korostunut kilpailun sijasta yhteistyö ja etenkin kumppanuus ja vuorovaikutus (esimerkiksi Seppänen-Järvelä 1999). Tämän tutkimuksen perusteella yhteistyölle oli leimallista, että osallistujat olivat riippuvaisia toisistaan ja käynnistyvästä yhteistyöstä. Samoja päätelmiä on tehty myös aiemmissa organisaatioiden välistä yhteistyötä ja verkostoja käsittelevissä tutkimuksissa (esimerkiksi Gray 1985, Rhodes 1996, de Bruijn & ten Heuvelhof 1998, Lakso & Ristaniemi 2001). Osallistujien keskinäisriippuvuuden osalta osallistajaohjauksessa on yhtenevyyttä verkosto-ohjauksen kanssa (vrt. Niemi-Lilahi 2002, Saarelainen 2003).

Kilpailun ja yhteistyön välisessä jännitteessä keskusteleminen oli tärkeässä asemassa. Kukin henkilö painotti keskusteluun osallistuessaan eri asioita omista intresseistään lähtien (vrt. Bäcklund 2002, Häkli 2002). Avoimen keskustelukulttuurin avulla tavoiteltiin sellaista ratkaisua, jossa kaikkien intressit pyrittiin ottamaan huomioon sillä tavalla, että ratkaisu hyödyttäisi kaikkia. Esimerkiksi Healey (1995) on katsonut tämäntyyppisen toi-

minnan kommunikatiivisen suunnittelun perustaksi. Suunnittelussa tarkoituksena ei siis ollut pelkästään kompromissin saavuttaminen, vaan kaikkia osapuolia aidosti hyödyttävän ratkaisun löytäminen (vrt. Sager 1994, Sotarauta 1999). Kommunikatiiviseen suunnitteluun liittyvä suora ja avoin keskustelu, jota voidaan kutsua dialogiksi, näkyi tämän tutkimuksen tuloksissa. Dialogin avulla pystyttiin muuttamaan omia käsityksiä ja luopumaan yksilöllisistä intresseistä kollektiivisen ratkaisun aikaansaamiseksi. Se edisti sitoutumista suunnitteluun ja tuleviin muutoksiin (vrt. Taskinen 2005).

Yhteistyön käynnistäminen monesta kunnasta olevien osallistujien kesken näytti erityisen haasteelliselta. Tähän liittyy kilpailuasetelmien lisäksi edellisen otsikon alla kuvattu erilaisten kulttuurien kohtaaminen. Osallistujat tulivat kehittämishankkeeseen erilaisista organisaatioista ja organisaatiokulttuureista, mikä on yksi keskeisimmistä haasteista uudenlaisen yhteistyön käynnistämisen näkökulmasta (vrt. Paasivaara ym. 2005, Suhonen ym. 2006). Esimerkiksi Bäcklund ym. (2002) ovat todenneet toisten kulttuurien ymmärtämisen olevan yksi keskeinen osallistumiseen ja yhteistyöhön liittyvä haaste. Tämän tutkimuksen tulosten perusteella toisten kulttuurien ymmärtäminen lisääntyi vähitellen yhteistyön käynnistyessä ja osallistujien tutustuessa toisiinsa. Kehittämishankkeen suunnittelun alkuvaiheessa yhteistyön käynnistämistä leimasivat kuitenkin osallistujien väliset ennakkoluulot. Kehittämishankkeen rajalliset ja entisestään supistuvat resurssit aiheuttivat jännitteitä ihmisten väliseen yhteistyöhön: muiden osallistujien toimintamotiivien epäiltiin liittyvän heidän omien intressitahojensa resurssien turvaamiseen. Suunnitteluvaiheen edetessä tutustuttiin toisten toimintakulttuureihin ja yhteistyö mahdollistui. Kommunikatiivisuus ja dialogi edistivät tätä merkittävästi. Erilaisiin kulttuureihin liittyivät myös erilaiset näkemykset hyvästä yhteistyöstä ja yhteistyön toimivuudesta (vrt. Taskinen 2005). Hyvä yhteistyö merkitsi käytännössä osallistujille erilaisia asioita: esimerkiksi yhteistyön avoimuus ymmärrettiin eri tavoin. Tutustumisen myötä yhteistyöhön perustuva uusi toiminta- ja organisaatiokulttuuri alkoi muotoutua. Sen yhtenä merkinä oli yhteisten toimintakäytäntöjen syntyminen suunnitteluryhmien sisälle. Seuraavassa kuviossa esitän yhteenvetona kilpailun ja yhteistyön liitokset toisiinsa sekä kytköksen osallistujälähtöisyyteen (kuvio 15).



Kuvio 15. Kilpailu ja yhteistyö intressipainotteisuudessa.

Yksilökohtaisen yhteistyön rinnalla tämän tutkimuksen tuloksiin välittyi kuntien välisen yhteistyön käynnistäminen. Kuntien erilaiset kontekstit, esimerkiksi taloudellinen tilanne ja aiempi kokemus yhteistyöstä, liittyivät yhteistyön käynnistämisen haasteellisuuteen. Osapuolten erilainen koko aiheutti myös jännitteitä organisaatiotason yhteistyössä. Isompien kuntien ja kuntayhtymien valta-asema nähtiin vahvana pieniin kuntiin verrattuna.

Suunnitteluun osallistujista erityisesti kunnallispoliitikot suhtautuivat yhteistyöhön kriittisesti. Yleinen suuntaus näytti olevan, että viranhaltijat olivat valmiimpia kuntien väliseen yhteistyöhön kuin kunnallispoliitikot. Keskinäisen luottamuksen saavuttaminen näyttää tämän tutkimuksen tulosten perusteella olevan kuntien välisen yhteistyön käynnistämisen kontekstissa haasteellisempää kuin yksilötason yhteistyössä. Samantyyppisiä havaintoja on tehnyt esimerkiksi Haveri (2004).

Tämän tutkimuksen perusteella kuntien välinen tuloksekas maakunnallinen yhteistyö on mahdollista. Yhteistyön rakentaminen edellyttää kuitenkin aikaa ja kommunikatiivista suunnittelukehikkoa. Tämän tutkimuksen esimerkissä, Kainuun maakuntakokeilussa, yhteisen kehittämishankkeen suunnittelu kesti vuodesta 2002 vuoden 2004 loppuun asti. Pitkä ajanjakso auttoi rakentamaan perustaa yhteistyölle. Se antoi aikaa luottamuksen syntymiselle.

Kuntayhteistyön näkökulmasta laaja suunnitteluorganisaatio oli yhtäältä hyvä keino osallistaa ja sitouttaa eri kuntien osallistujat. Se lisäsi tunnetta toiminnan demokraattisuudesta. Toisaalta laaja suunnitteluorganisaatio saattoi etäännyttää osallistujat maakunnallisesta yhteistyöstä, koska suuressa osallistujajoukossa aidot osallistumismahdollisuudet eivät välttämättä olleet hyvät. Yhteistyön oli vaarana jäädä vain kohteliaaksi keskusteluksi (vrt. Haveri & Majoinen 1997).

Kainuun maakuntakokeilussa kuntien välisessä yhteistyössä päästiin kuitenkin jo suunnitteluvaiheessa syvällisemmän yhteistyön tasolle. Yhteistyön tarpeita ja tavoitteita lähestyttiin aidosti alueen tarpeista lähtien ja kaikkia osallistujia kuunnellen. Yhteistyön käynnistämisen ensivaiheessa tehtiin kuntien välinen kirjallinen sopimus, jossa todettiin yhteistyön tarve ja hahmoteltiin sen tavoitteita. Airaksinen ja Haveri (2002) ovat todenneet, että yhteistyön aloittamisen tärkeänä lähtökohtana on yhteisen tavoitteen hahmottelu ja yhteistyön tarpeen tunnistaminen. Tämän tutkimuksen tulosten perusteella yhteistyöhön sitoutumisen perustana kirjallinen sopimus näyttää toimivalta ratkaisulta. Käytännössä yhteistyöhön sitouduttiin vähitellen osallistujaohjauksen arkipäivässä, kun toisiin toimijoihin tutustuttiin. Esimerkiksi Lakso ja Ristaniemi (2001) korostavatkin käytännön yhteistyön tärkeyttä sitoutumisessa kirjallisten sopimusten sijaan.

Se, että Kainuussa pystyttiin heti suunnittelun alkuvaiheessa tekemään kirjallinen yhteistyösopimus, liittyy jo ennen Kainuun maakuntakokeilun suunnittelua tehtyyn selvitystyöhön. Siinä Kainuun sosiaali- ja terveydenhuollon keskeisimmät viranhaltijat käynnistivät keskinäistä yhteistyötä. Kuntien väliselle yhteistyölle oli tällä tavoin rakennettu perustaa jo ennen yhteistä kehittämishanketta. Tämä edisti kehittämishankkeen suunnittelun käynnistämistä laajan rintaman yhteistyönä ja siihen sitoutumista myös sopimustasolla.

Yhteistyön syvyyttä tämän tutkimuksen esimerkkinä olleen kehittämishankkeen osallistujaohjauksessa osoittaa se, että laajoista ja organisaatioiden perustoimintoja syvällisesti uudistavista toimista pystyttiin sopimaan jo yhteistyön alkuvaiheessa. Se kuvastaa luottamusta sekä kuntien että osallistujien välillä.

Osallistujaohjauksessa korostuvaa yhteistyötä tämän tutkimuksen tulosten perusteella voidaan jäsentää myös vertaamalla sitä verkosto-ohjaukseen sekä poliittishallinnolliseen ohjaukseen (taulukko 10).

Taulukko 10. Osallistujaohjaus, poliittishallinnollinen ohjaus ja verkosto-ohjaus vertailussa.

Ohjausmuodon ominaisuus	Ohjausmuoto		
	Osallistuja- ohjaus	Poliittishallin- nollinen ohjaus	Verkosto-ohjaus
Oma organisaatio suunnittelua ja päätöksentekoa varten	x	x	
Toimijat poliittisten ja hallinnollisten elinten edustajia	x	x	
Toiminta lakeihin perustuvaan sääntelyyn nojaavaa		x	
Ryhmiä tehtävät ja roolit tarkasti määritelty		x	
Ratkaisut tiukasti demokratiaperusteisia		x	
Ratkaisut yhteisymmärrykseen perustuvia	x		x
Kaikkia tahoja hyödyttävien ratkaisujen etsintä	x		x
Sidosryhmillä merkittävä asema ohjauksessa	x		x
Päätöksenteossa nähtävissä poliittishallinnolliselle toiminnalle ominaisia prosesseja	x	x	
Toiminnan perustuminen selkeästi määriteltyyn tavoitteeseen	x		
Toiminnan määräaikaisuus	x		
Työn projektimuotoisuus	x		

Ohjausmuotojen näkökulmasta osallistujaohjaus sisältää sekä verkosto-ohjaukseen että poliittishallinnolliseen ohjaukseen liittyviä ominaisuuksia. Keskeisin ero osallistujaohjauksen ja muiden ohjausmuotojen välillä on kehittämishankkeen tyyppiominaisuuksien korostuminen. Tavoitteellisuus, määräaikaisuus ja projektimuotoinen työ erottavat sen muista ohjausmuodoista.

Osallistujaohjaukselle ja poliittishallinnolliselle ohjaukselle yhteistä on, että molemmissa on nimetty organisaatio suunnittelua ja päätöksentekoa varten. Molempien toimijat ovat pääasiassa poliittisten ja hallinnollisten elimien edustajia. Tämän tutkimuksen esimerkin, Kainuun maakuntakokeilun suunnitteluorganisaation, hierarkkinen ja moniportainen rakenne sekä tarkkaan määritellyt eri tahojen tehtävät ja toimintatapojen yhtenevyudet kunnallispoliittisten päätöksentekoprosesseiden kanssa antavat viitteitä siitä, että osallistujaohjauksella on enemmän yhtenevyyttä poliittishallinnollisen ohjauksen kuin verkosto-ohjauksen kanssa. Lisäksi kehittämishankkeen suunnitteluorganisaation toiminta oli tarkemmin säänneltyä ja yhteistyö tiiviimpää kuin verkostossa (vrt. Kautonen & Tiainen 2000).

Osallistujaohjauksen ja poliittishallinnollisen ohjauksen keskeisin ero on, että toimintaa osallistujaohjauksessa ei ole säännelty yhtä tarkasti kuin poliittishallinnollisessa ohjauksessa. Suunnittelu ja päätöksenteko eivät ole samalla tavoin lakeihin perustavaan sääntelyyn nojaavaa kuin esimerkiksi kunnallisessa päätöksenteossa (vrt. Lehto ym. 2003, Heikkilä 2004). Kainuun maakuntakokeilun suunnittelu poikkesi tästä osittain siten, että suunnittelua ohjasi laki Kainuun hallintokokeilusta (343/2003). Organisaation eri osien, tässä tutkimuksessa suunnitteluryhmien, rooleja ei ollut osallistujaohjauksessa määritelty yhtä tarkasti kuin poliittishallinnollisessa järjestelmässä. Osallistujaohjauksessa sallitaan joustavuutta hieman enemmän kuin poliittishallinnollisessa ohjauksessa. Päätöksenteon ei ole välttämätöntä noudattaa poliittishallinnolliselle päätöksenteolle ominaista prosessia ja

toimintatapaa eli tapahtua monimutkaisen, poliittisella mandaatilla toimivan organisaation kautta. Toisaalta kehittämishankkeissa, joiden suunnitteluorganisaatio on laaja, poliittishallinnollisen ohjausprosessin vaiheet alkavat väistämättä näkyä (vrt. Sinkkonen & Kinnunen 1994). Tämä liittyy siihen, että kehittämishankkeissa tavoitellaan laajaa kannatusta suunnitelluille asioille ja yhteneväistä linjaa. Kääntöpuolena on osallistujaohjauksen joustavuuden väheneminen suunnitteluorganisaation koon kasvaessa.

Tämän tutkimuksen tulosten mukaan osallistujaohjaus on ohjausmuotona lähellä poliittishallinnollista ohjausta, mutta siinä on selvästi tarvetta joustavampaan toimintaan. Hierarkkisuus ja moniportaisuus osallistujaohjauksessa heikentävät yhteistyön joustavuutta ja sitä kautta innovointia.

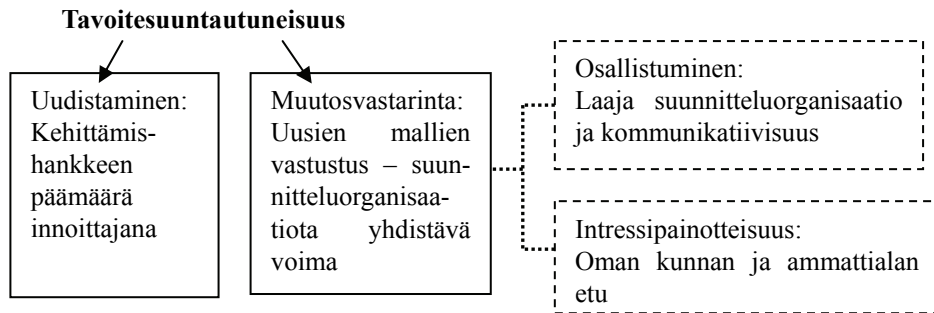
Osallistujaohjauksella on yhtymäkohtia myös verkosto-ohjauksen kanssa. Molemmissa tarkoituksena on saattaa yhteen eri organisaatioiden toimijoita yhteisen tehtävän tehokkaaksi toteuttamiseksi. Sidosryhmien asema on niissä molemmissa merkittävä (vrt. Lakso & Ristaniemi 2001), ja niiden valta-asetelmat ohjauksessa vaihtelevat (vrt. Johansson & Borell 1999, Mattila 1999). Osallistujaohjaus perustuu ratkaisujen tekemiseen yhteisymmärryksessä, kuten verkosto-ohjauskin (Niemi-Iilahti 2002). Molemmissa tavoitellaan kaikkia osapuolia hyödyttäviä ratkaisuja (vrt. Saarelainen 2003).

Lukuisien yhtenevyyksien rinnalla kaikki verkosto-ohjauksen ja osallistujaohjauksen väliset erot eivät ole yksiselitteisiä. Esimerkiksi suunnitteluorganisaatiolla on yhtenevyyttä verkoston kanssa, mutta suunnitteluorganisaatiota ei voida selkeästi katsoa verkostoksi. Suunnitteluorganisaatio on verkostoa tiiviimpi rakenne. Ohjausmuotojen keskeisin ero on, että osallistujaohjauksessa on tarkkarajainen organisaatio hoitamassa päätöksentekoa, joka etenee pitkälti poliittishallinnolliselle päätöksenteolle ominaisen prosessin tavoin. Verkosto-ohjauksessa sen sijaan ei ole omaa organisaatiota tai selkeää hallinnollista rakennetta, jossa päätöksenteko etenisi systemaattisena prosessina (vrt. Ahrne 1994, Linnamaa 2002, Arnkil ym. 2003). Sitä saatetaan pyrkiä tietoisesti välttämään. Verkosto-ohjauksessa korostetaan toimeenpanon eri tasoilla ongelmia ratkaisevaa toimijoiden joukkoa hierarkkisen organisaation sijasta (vrt. Niemi-Iilahti 2002). Toinen ero on, että verkosto-ohjauksessa verkoston tavoitetta ja sen määräaikaaisuutta tai pysyvyyttä ei aina ole selkeästi määritelty. Osallistujaohjauksessa tavoite ja määräaikaaisuus sen sijaan ovat selviä asioita.

Verkosto-ohjauksen ja osallistujaohjauksen väliset erot ovat tämän tutkimuksen perusteella suuremmat kuin poliittishallinnollisen ohjauksen ja osallistujaohjauksen väliset erot.

6.1.4 Muutosvastarinta versus uudistaminen

Osallistujaohjaukseen liittyvässä tavoitesuuntautuneisuudessa kohtaavat muutosvastarinta ja uudistaminen (kuviot 16).



Kuvio 16. Muutosvistarinta ja uudistaminen tavoitesuuntautuneisuudessa.

Kehittämishankkeita tarkastelevat tutkimukset ja kirjallisuus ovat yleensä korostaneet toiminnallisia tavoitteita, erityisesti aikataulu- ja resurssitavoitteita (esimerkiksi Kerzner 2000, Keränen 2001, Suhonen ym. 2004). Myös tässä tutkimuksessa niitä sivuttiin, mutta niiden merkitys ei korostunut. Tämä johtui siitä, että kehittämishankkeen suunnittelu eteni aikataulunsa mukaisesti. Sen sijaan tavoitesuuntautuneisuudessa painottui kehittämishankkeen päämäärä: yhteisten sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestäminen kaikille kainuulaisille. Myös uudistamisen innosta puhuttiin laajasti suunnitteluorganisaatiossa. Se merkitsi kehittämishankkeen tavoitteiden painottumista eli keskittymistä uusien toimintamallien ja yhteisen organisaation hahmottamiseen.

Innostuneen uudistamisen vastavoimana tämän tutkimuksen tuloksissa näkyi muutosvistarinta. Se ilmeni kuntien viranhaltijoiden, luottamushenkilöiden ja työntekijöiden vaikeutena luopua vanhoista toimintatavoista ja hyväksyä oman kunnan palvelujen supistamista. Tätä kautta muutosvistarinta kytkeytyi myös intressipainotteisuuteen.

Muutosvistarinnalla näytti olevan lähinnä myönteinen vaikutus osallistujajoukkoon: se toimi suunnitteluorganisaatiota yhtenäistävänä voimana. Tämä näkyi siten, että yhteisesti hyväksytyistä ratkaisuista alettiin pitää muutosvistarinnan edessä entistä voimakkaammin kiinni. Muutosvistarinta juontui ammattikuntien ja kuntien välisistä eroista koetuissa vaikuttamismahdollisuuksissa. Perinteisesti vahvat ammattikunnat, kuten lääkärit, pyrkivät aktiivisesti vaikuttamaan suunnitteluorganisaatiossa. He onnistuivat siinä. Myös tunnetut kainuulaiset johtajat näyttivät pystyvän vaikuttamaan muita paremmin. Sen sijaan esimerkiksi sosiaalialan koulutustaustaisten osallistujien vaikuttamismahdollisuudet olivat vähäisemmät. Miehillä näytti olevan naisia enemmän valtaa suunnittelussa. Poliittisesti Kainuu oli sen sijaan lähes yksinäinen.

Tavoitesuuntautuneisuuden lisäksi muutosvistarinta nivoutuu siis tiiviisti osallistumiseen ja osallistumismahdollisuuksiin. Tässä tutkimuksessa osallistumismahdollisuudet koettiin pääosin riittäviksi, joskin riittämätön osallisuuden tunne tuli tutkimustuloksissa korostuneesti esille. Aiempien tutkimusten mukaan organisaatioiden muutostilanteissa riittäviksi koetut vaikuttamismahdollisuudet edistävät muutosten toteuttamista (vrt. Kelly & Weber 1995, Kooy & Ettinger 2002, Stoker 2004). Myös Virtanen & Tonttila (2005) arvioivat osallistumisen edistävän uudistuksiin sitoutumista ja sitä kautta vähentävän muutosvistarintaa. Tässä tutkimuksessa ei syntynyt voimakasta kehittämishankkeeseen liittyvää muutosvistarintaa. Siinä auttoi laaja suunnitteluorganisaatio ja aidosti yhteisiin ratkaisuihin pyrkivä suunnittelukehikko.

Myös systemaattinen muutoksista tiedottaminen laajan suunnitteluorganisaation kautta kehittämishankkeen sidosryhmille näytti vähentävän muutosvastarintaa. Avainasemassa tässä olivat aktiiviset osallistujat, jotka tiedottivat asioista omiin taustaorganisaatioihinsa. Aiemmissä tutkimuksissa muutoksista tiedottaminen kaikille siihen liittyville tahoille on muutosvastarinnan vähentämisen näkökulmasta katsottu ensisijaisen tärkeäksi (esimerkiksi Taskinen 2005).

Muutosvastarintaan liittyvät tekijät ja keinot muutosvastaisuuden vähentämiseksi näytävät kytkeytyvän kaikkiin osallistujaohjauksen pääulottuvuuksiin. Tämä tekee muutosvastarinnan hallinnasta kehittämishankkeen kontekstissa erityisen haasteellisen tehtävän.

6.2 Tutkimuksen merkitys ja jatkotutkimushaasteet

Sosiaali- ja terveysala on viime vuosina projektoitunut. Yhä suurempi osa henkilöstön työajasta kuluu kehittämishankkeiden suunnittelussa, toteuttamisessa ja arvioinnissa. Samalla kehittämishankkeiden tavoitteet ja toimintamuodot ovat monimutkaistuneet. Niissä tapahtuva ohjaus on entistä haasteellisempi tehtäväkokonaisuus. Koulutusta kehittämishankkeen ohjaukseen ja projektityöhön järjestetään henkilöstölle kuitenkin vain harvoin. Niihin liittyvä tieto on puutteellista ja se perustuu aiempiin omakohtaisiin kokemuksiin.

Myös aiempi tutkimustieto kehittämishankkeessa tapahtuvasta ohjauksesta on hajanaista. Kansainvälinen tutkimus on keskittynyt tekniikan alan kehittämishankkeiden ohjaukseen, mikä ei ole suoraan sovellettavissa sosiaali- ja terveydenhuoltoalaan. Suomalainen tutkimus kehittämishankkeiden ohjaamisesta on erittäin niukkaa.

Tämä tutkimus tuotti uutta tietoa kehittämishankkeen toiminnasta ja erityisesti siinä tapahtuvasta ohjauksesta. Sen keskeistä antia oli osallistujien toiminta kehittämishankkeen suunnittelussa ja päätöksenteossa. Tutkimuksen tarkastelussa painottuivat osallistumismahdollisuudet ja osallistumisen esteet, osallistujien erilaisten intressien yhteen sovittaminen sekä tavoitteiden merkitys kehittämishankkeen suunnitteluvaiheen ohjauksessa. Näiden lisäksi tutkimuksessa tarkasteltiin kuntien välisen yhteistyön käynnistymistä. Tutkimuksessa käsiteltiin kehittämishankkeita myös julkishallinnon reformien näkökulmasta.

Terveyshallintotieteen tieteenalan näkökulmasta tutkimus lisäsi ymmärrystä kehittämishankkeeseen liittyvistä käsitteistä ja niiden välisistä suhteista.

Käytännön työn näkökulmasta tutkimustietoa voidaan hyödyntää kehittämishankkeiden suunnittelussa, ohjauksessa ja arvioinnissa. Erityisesti tietoa voidaan käyttää kehittämishankkeen suunnitteluun osallistumisen edistämässä sekä osallistujien ja kuntien välisen yhteistyön muotoutumisen alkuvaiheessa. Lisäksi tiedon avulla voidaan arvioida kehittämishankkeiden osallistujaohjauksen toimintaa ja sen onnistuneisuutta osallistujalähtöisyyden, intressipainotteisuuden ja tavoitesuuntautuneisuuden näkökulmasta.

Tutkimustulokset antavat aihetta jatkotutkimuksissa tarkastella osallistujaohjausta lisää sekä teoreettisesti että empiirisesti. Kehittämishankkeista ja niissä tapahtuvasta ohjauksesta tarvitaan kriittistä käsiteanalyttistä tutkimusta. Lisäksi tämän tutkimuksen tulosten perusteella jatkossa on tärkeää tutkia osallistujaohjausta syvällisemmin empirian kautta. Ymmärryksen syventäminen osallistujaohjauksen pääteemoista on tärkeä tutkimuskohde. Jatkossa on tärkeää tutkia myös sosiaali- ja terveyspalvelujen käyttäjien eli

asiakkaiden osallistumismahdollisuuksia kehittämishankkeen suunnittelussa. Keskeinen jatkotutkimuskohde on myös, näyttäytykö osallistujaohjaus muissa kehittämishankkeissa samantyyppisenä kuin tämän tutkimuksen esimerkkitapauksessa. Kainuun maakuntakokeiluun liittyvä tärkein jatkotutkimuskohde on, minkälaista osallistujaohjaus on sen: minkälaisina osallistujien välinen luottamus, yhteistyö ja uudistaminen näyttäytyvät osallistujalähtöisyyden, intressipainotteisuuden ja tavoitesuuntautuneisuuden näkökulmasta.

6.3 Tutkimuksen luotettavuus

Luotettavuudella tarkoitan tässä tutkimuksessa koko tutkimusprosessin luotettavuuden arvioimista (vrt. Eskola & Suoranta 1999). Se rakentuu tutkimusaineistojen, niiden analysoinnin ja tulosten raportoinnin luotettavuuden arvioinnista. Perustan tarkastelun Lincolnin ja Guban (1985) laadullisen tutkimuksen arviointikriteereihin.

Laadullisen tutkimuksen luotettavuutta arvioitaessa puhutaan tutkimuksen luotettavuuden sijaan uskottavuuden arvioimisesta. Uskottavuus koostuu vastaavuudesta, siirrettävyydestä, luotettavuudesta ja vahvistettavuudesta. Vastaavuudella tarkoitan sitä, että tutkimuksen tulokset vastaavat empiiristä todellisuutta ja tiedonantajien tuottamia alkuperäisiä merkityksiä (vrt. Lincoln & Guba 1985).

Vastaavuuden keskeisin osa-alue on tutkimusaineiston ja sen analyysin luotettavuus. Valitsin tutkimuksessa tarkastelemani tapauksen huolellisen harkinnan perusteella. Tutkin sitä empiirisesti kolmen erilaisen aineiston avulla, jotta saavuttaisin tutkimuskohteesta moniulotteisen ja syvällisen ymmärryksen. (Vrt. Yin 1994.) Tutkimusaineiston ja sen analyysin luotettavuutta tässä tutkimuksessa tukee aiempi kokemukseni dokumentti-, haastattelu- ja sanomalehtiartikkeliaineiston keräämisessä ja analysoinnissa. Hallitsin käyttämäni menetelmät hyvin aiemmista tutkimuksistani karttuneen kokemuksen perusteella.

Haastatteluaineisto oli tämän tutkimuksen pääaineisto. Se mahdollisti osallistujaohjauksen ymmärtämisen osallistujien kokemusten analysoinnin kautta. Valitsin haastateltavat harkinnanvaraisella otannalla suunnitteluorganisaation eri osista, jotta saisin osallistujaohjauksesta mahdollisimman monipuolisen käsityksen. Haastateltavien määrä osoittautui riittäväksi, koska haastattelujen edetessä samat asiat alkoivat kertaantua eikä uusia asiiasältöjä tullut enää esille.

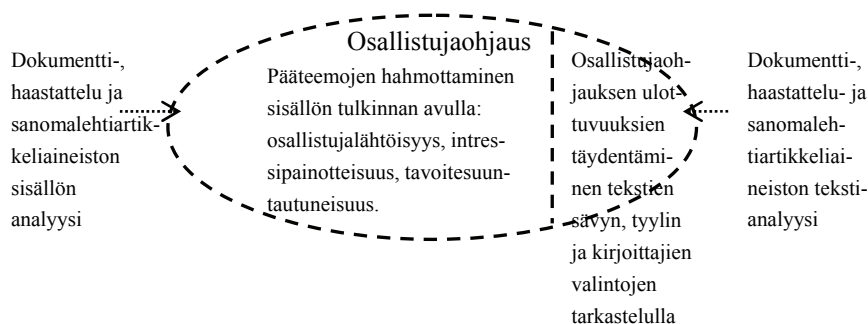
Dokumenttiaineiston avulla pyrin yhtäältä saamaan osallistujaohjauksesta yksityiskohtaista tietoa ja toisaalta tavoittamaan toimijoiden taustamotiiveja ja organisaatiokulttuuria tekstin sävyjä, tyyliä ja kirjoittajan valintoja tulkitsemalla. Kokouspöytäkirjat olivat suunnitteluorganisaation omaa dokumentaatiota toiminnastaan, joten ne olivat tutkimusaineistoina ensisijaisen tärkeitä.

Sanomalehtiartikkeliaineisto sen sijaan oli toimittajien ajattelu- ja kirjoitustyön kautta tuotettua tietoa. Suhtauduin sen sisältöön erittäin kriittisesti. Käytin sanomalehtiartikkeliaineistoa vain täydentämään muita aineistoja ja tukemaan muiden aineistojen avulla tehtyjä tulintoja. Hankin sen avulla lisätietoja suunnittelun solmukohdista. Lisäksi käytin sanomalehtiartikkeliaineiston suoria lainauksia elävöittämään osallistujaohjauksen raportointia tässä tutkimuksessa.

Tutkimusmetodien pohdinta on yksi tutkimuksen vastaavuuden arvioimisen tärkeä ulottuvuus. Lähestyin osallistujaohjausta tässä tutkimuksessa kahden eri metodin avulla

muodostaakseni siitä luotettavan kokonaisnäkemyksen. Ensinnäkin pyrin systematisoimaan ja tulkitsemaan osallistujaohjausta tutkimusaineistojen sisällönanalyysin avulla. Sen tuloksena hahmottuivat osallistujaohjauksen pääteemat: osallistujalähtöisyys, intresipainotteisuus ja tavoitesuuntautuneisuus. Toiseksi käytin tekstianalyysiä syventämään sisällönanalyysin avulla muodostamaani ymmärrystä ja täydentämään tulkintaani osallistujaohjauksesta. Tekstianalyysin avulla pyrin tavoittamaan tekstien piilosisältöjä keskittyen tekstien sävyn ja tyylin sekä kirjoittajan käyttämien sanojen ja muiden valintojen analyysiin ja tulkintaan. Perustin tulkinnan tekstien konteksteihin.

Seuraavassa kuviossa esittelen osallistujaohjauksen kokonaisuuden hahmottamista tässä tutkimuksessa empirian avulla (kuvio 17). Kuvio osoittaa, että olen käyttänyt sisällönanalyysiä ja tekstianalyysiä rinnakkain toisiaan täydentävinä menetelminä tavoitellessani osallistujaohjauksesta kokonaisvaltaista ymmärrystä.



Kuvio 17. Osallistujaohjauksen kokonaisuuden hahmottaminen tässä tutkimuksessa empirian avulla.

Sisällönanalyysi ja tekstianalyysi soveltuivat hyvin tähän tutkimukseen. Niiden avulla oli mahdollista ymmärtää osallistujaohjausta, muodostaa siitä kokoava tulkinta ja paljastaa sen solmukohdat. Sisällönanalyysi ja tekstianalyysi mahdollistivat hermeneuttista kehää mukailevan tulkinta- ja ymmärtämisprosessin. Sisällönanalyysia päämetodina käyttäen hahmottelin tutkimusaineistosta osallistujaohjauksen pääteemat ja niiden ulottuvuudet. Tekstianalyysin avulla tulkintani osallistujaohjauksesta täydentyi, syveni ja tarkentui. Sen avulla oli mahdollista tarkastella osallistujaohjauksen yksityiskohtia ja tekstien piilosisältöjä. Tärkein tutkimusaineisto tässä oli dokumenttiaineisto.

Yksinomaan tekstianalyyttinen tai sisällön analyttinen tarkastelu ei olisi soveltunut tämän tutkimuksen metodiksi. Ymmärrys osallistujaohjauksesta olisi jäänyt silloin liian pinnalliseksi tai kapea-alaiseksi. Toisaalta olisin voinut käyttää tekstianalyysiä tässä tutkimuksessa laajemmin tarkastellen vielä yksityiskohtaisemmin ja syvällisemmin tekstien sanojen valintaa sekä tekstien suhdetta kontekstiinsa. Tämäntyyppinen tekstianalyysin käyttö ei näyttänyt tarkoitusmukaiselta tässä tutkimuksessa, koska pääpaino oli sanomien sisältöjen systematisoinnissa ja tulkinnassa.

Tutkimuksen aineistojen analysoinnin vastaavuutta tukee se, että analyysiprosessin aikana jatkuvasti vertasin ja korjasin tekemiäni tulkintoja suhteessa alkuperäisaineistojen lausumiin ja teksteihin. Lisäksi annoin haastatteluaineistosta poimimani lausumat tulkin-

toiseen jokaisen haastateltavan luettavaksi ja kommentoitavaksi. Otin kommentit vastaan, ja arvioin niiden perusteella tulkintojani uudelleen. Esittelin myös tutkimusraportissa tulosten rinnalla pitkiä alkuperäisaineiston lausumia. Lukijan on tämän avulla mahdollista arvioida tulosten tulkinnan oikeellisuutta. (Vrt. Yin 1987.)

Tekstianalyysin tulosten vastaavuuden arviointi on erityisen haasteellista, koska analysoin tekstianalyysin avulla teksteistä epäsuorasti esille tulevia asioita. Tärkeimpänä työvälineenä tässä oli oma intuitiivinen ajatteluni. Vastaavuuden arvioinnin haasteellisuutta lisää myös se, että tekstianalyysissä samalle tekstille voidaan esittää useita eri tulkintoja (vrt. Kakkuri-Knuutila & Ylikoski 2000). Arvioin tekstianalyttisen tulkintaprosessini onnistuneeksi, koska ilmeisyyden periaate toteutui tutkimuksessani. Se merkitsee sitä, että onnistuneessa tulkinnassa ei ole ristiriitoja tekstin ja sen tulkinnan välillä. (Vrt. Kakkuri-Knuutila & Ylikoski 2000.) Pystyin analyysi- ja tulkintaprosessin avulla löytämään teksteistä uusia mielekkäitä ulottuvuuksia sekä lisäämään tekstien ymmärrettävyyttä.

Siirrettävyys eli tulosten siirrettävyys toiseen kontekstiin riippuu siitä, miten samankaltaisia tutkittu ympäristö ja sovellusympäristö ovat. Laadullisen tapaustutkimuksen tulkintoja ei ole tarkoitus suoranaisesti siirtää toiseen kontekstiin. Niiden sovellettavuutta toiseen tapaukseen voidaan kuitenkin tapauskohtaisesti harkita. (Vrt. Yin 1987.) Raportoin tämän tutkimuksen tapauksen ja koko tutkimusprosessin niin huolellisesti, että lukija voi tarvittaessa jäljittää tutkimusprosessia taaksepäin pohtiessaan, voiko tuloksia soveltaa muihin kehittämishankkeisiin.

Vahvistettavuus, joka on neutraalisuuden siirtämistä tutkijasta aineistoon, tarkoittaa tutkimuksen totuusarvosta ja sovellettavuudesta varmistumista (vrt. Lincoln & Guba 1985). Vahvistettavuuden turvaamiseksi raportoin tutkimusprosessin yksityiskohtaisesti. Silloin lukija voi arvioida tutkimuksen totuusarvoa. Sovellettavuus liittyy siirrettävyyteen, jota pohdin edellisessä kappaleessa.

Tutkimustulosten raportointi liittyy sekä luotettavuuteen että tutkimuksen etiikkaan. Raportoin tämän tutkimuksen kaikki tulokset sellaisina, kuin ne aineistojen analyysin perusteella ilmenivät. Raportoin tutkimustuloksia rinnakkain aineiston analyysin kanssa, jolloin analyysin ja raportoinnin välissä ei ollut ajallista viivettä.

6.4 Eettiset kysymykset

Noudatin tässä tutkimuksessa hyvää tieteellistä käytäntöä. Se näkyy aiempien tutkimusten käytössä asianmukaisena lähdeviittaustekniikkana ja muiden tutkijoiden tutkimuksille annettuna arvona. Aineistonkeruussa korostui haastateltavien hyvä kohtelu. Tutkimuksen aineistojen analysoinnissa ja tutkimuksen raportoinnissa hyvä tieteellinen käytäntö puolestaan näkyy aineistojen käsittelyssä, totuuden etsimiseen pyrkivässä analyysissä sekä totuudenmukaisessa tulosten raportoinnissa. Tutkimuskohde ja tutkija olivat tässä tutkimuksessa toisistaan selkeästi erillään: minulla tutkijana ei ole henkilökohtaisia kiinnekohtia Kainuun maakuntakokeiluun. Se edistää tutkimuksen puolueettomuutta.

Erityishuomiota tutkimuseettisestä näkökulmasta tässä tutkimuksessa sai haastateltavien asema ja hyvä kohtelu. Haastateltavat olivat kehittämishankkeen suunnitteluorganisaatioon kuuluvia virkamiehiä ja kunnallispoliitikkoja. Heidän osallistumisensa tutki-

mukseen oli vapaaehtoista. Noudatin haastateltavien valinnassa tietoon perustuvan suostumuksen (engl. informed consent) periaatetta: kerroin haastateltaville ensinnäkin heidän asemastaan tutkimuksessa ja osallistumisen vapaaehtoisuudesta. Toiseksi kerroin heille tutkimuksesta ja sen tarkoituksesta. Näiden tietojen perusteella haastateltavat pystyivät päättämään osallistumisestaan tutkimukseen. (Vrt. Polit & Hungler 1999, Stake 2000.) Haastattelutilanteen alussa pyysin henkilöitä allekirjoittamaan lomakkeen, jossa heidän todettiin saaneen tietoa tutkimuksesta ja suostuvan haastatteluun (vrt. Hirsjärvi & Hurme 2001). Tästä huolimatta haastateltavien oli mahdollista perua osallistumisensa tutkimukseen missä vaiheessa tahansa. Pyysin haastateltavilta haastattelutilanteessa myös lupaa kertoa tutkimusraportissa, mihin suunnitteluorganisaation osaan he olivat kuuluneet. Tämän katsoin lisäävän tutkimustulosten ymmärrettävyyttä. Kaikki lukuun ottamatta yhtä antoivat tähän luvan. Päädyin kuitenkin jättämään tiedot pois tutkimusraportista turvatakseen haastateltavien anonymiteetin.

7 Johtopäätökset

Päädyin tämän tutkimuksen tulosten perusteella seuraaviin johtopäätöksiin:

1. Kehittämishankkeen suunnitteluorganisaatiossa toteutettavasta ohjauksesta voidaan käyttää käsitettä osallistujaohjaus.
2. Osallistujaohjaus muodostuu luottamusta tuottavasta osallistujalähtöisyydestä, yhteistyötä korostavasta intressipainotteisuudesta ja uudistusta tukevasta tavoitesuuntautuneisuudesta. Luottamusta tuottava osallistujalähtöisyys tarkoittaa osallistujien aktiivista osallistumista suunnitteluun ja heidän osallistumismahdollisuuksiaan. Se merkitsee osallistujien ensisijaisuutta kehittämishankkeen suunnittelussa: päätökset tehdään suunnitteluorganisaatiossa sen sijaan, että ne tehtäisiin sidosryhmien taustaorganisaatioissa. Yhteistyötä korostava intressipainotteisuus merkitsee osallistujien pyrkimyksiä edistää omia ja edustamiensa sidosryhmien intressejä. Erilaisten intressien olemassaolo ja niiden yhteensovittaminen muodostavat intressipainotteisuuden pääsisällön. Uudistusta tukeva tavoitesuuntautuneisuus tarkoittaa kehittämishankkeen tavoitteiden ja päämäärän keskeistä asemaa osallistujaohjauksessa.
3. Osallistumismahdollisuudet vaihtelevat osallistujaohjauksessa. Osallistumismahdollisuuksissa korostuvat osallistujien arviot niistä sekä osallistumista estävät tekijät. Osallistumista estävien tekijöiden painottuminen kytkeytyy riittämättömään osallisuuden tunteeseen. Laaja ja moniportainen suunnitteluorganisaatio on suurin osallistumisen este. Muut esteet juontuvat kehittämishankkeen muotoutumassa olevasta toiminta- ja organisaatiokulttuurista. Kehittämishankkeen ohjaukseen osallistumisen edistäminen näyttää edellyttävän pohdintaa ihmisten johtamisesta kehittämishankkeessa sekä keskustelua kunkin kehittämishankkeen toiminta- ja organisaatiokulttuurista.
4. Osallistujien erilaiset intressit ja niiden yhteensovittaminen korostuvat osallistujaohjauksessa. Keskusteleva yhteisesti hyväksyttävän ratkaisun tavoittelu on siinä avainasemassa. Intressipainotteisuutta leimaa myös kilpailu, jossa kuntien yhteistyön kontekstissa painottuvat oman kunnan ja ammattialan edun ajaminen.
5. Osallistujaohjaus on tavoitesuuntautunutta. Tavoitesuuntautuneisuus määrittyy ensisijaisesti kehittämishankkeen päämäärän tiedostamisen ja siihen sitoutumisen kautta. Tavoitesuuntautuneisuus tarkoittaa uudistushenkistä toimintaa, joka merkitsee uudistamiseen sitoutunutta asennetta. Tavoitesuuntautuneisuuteen liittyy myös muutosvas-taisuus, joka näyttää olevan osallistujaohjausta yhtenäistävä voima.

6. Osallistujaohjaus toteutuu ristipaineiden keskellä. Osallistujaohjauksen moniulotteisuus rakentuu siihen liittyvien jännitteiden kautta, jotka ovat riittämätön osallisuus versus luottamus, kilpailu versus yhteistyö ja muutosvastarinta versus uudistaminen.
7. Ohjausmuotojen näkökulmasta osallistujaohjaus on lähellä poliittishallinnollista ohjausta, joka perustuu demokratiaan. Osallistujaohjauksessa on tarvetta joustavampaan toimintaan. Hierarkkisuus ja moniportaisuus osallistujaohjauksessa heikentävät yhteistyön joustavuutta ja sitä kautta innovointia.
8. Kehittämishankkeet näyttävät soveltuvan sosiaali- ja terveydenhuollon toimintamallien ja kulttuurin uudistamisen keinoiksi, koska aito dialogi ja kulttuurien kohtaaminen ovat niissä mahdollisia. Julkishallinnon reformeista huolimatta näyttää siltä, että uusia toimintamalleja, kuten kehittämishankkeita, sovelletaan yhä perinteiseen toimintaan tukeutuen. Vanhakantaisen hallintokulttuurin muuttamisessa ja toimintamallien uudistamisessa ollaan vasta alkuvaiheessa.
9. Kuntien välisen tuloksekkaan yhteistyön käynnistäminen maakunnallisella tasolla on mahdollista, mutta se on haasteellista. Haasteet liittyvät kuntien erilaisiin toimintakonteksteihin, kuten kokoon, taloudelliseen tilanteeseen ja aiempiin kokemuksiin kuntien välisestä yhteistyöstä. Yhteistyön käynnistämistä edistää ajallisesti pitkä suunnitteluvaihe, jolloin kuntien välille syntyy vähitellen luottamus. Myös osallistumisen mahdollistava suunnittelukehikko, jossa yhteistyön tarpeita ja tavoitteita lähestytään aidosti alueen tarpeista lähtien ja kaikkia osapuolia kuunnellen edistää kuntayhteistyön käynnistämistä.

Lähde- ja kirjallisuusluettelo

Dokumentit

Kainuun maakuntakokeilun valmistelun ohjausryhmän kokouspöytäkirjat:

Maakuntakokeilun ohjausryhmän kokous 1/2003, 7.4.2003.
Maakuntakokeilun ohjausryhmän kokous 2/2003, 19.6.2003.
Maakuntakokeilun ohjausryhmän kokous 3/2003, 30.9.2003.
Maakuntakokeilun ohjausryhmän kokous 4/2003, 17.11.2003.
Maakuntakokeilun ohjausryhmän kokous 5/2003, 19.12.2003.
Maakuntakokeilun ohjausryhmän kokous 1/2004, 22.3.2004.
Maakuntakokeilun ohjausryhmän kokous 2/2004, 23.4.2004.
Maakuntakokeilun ohjausryhmän kokous 3/2004, 28.5.2004.
Maakuntakokeilun ohjausryhmän kokous 4/2004, 23.6.2004.
Maakuntakokeilun ohjausryhmän kokous 5/2004, 27.8.2004.
Maakuntakokeilun ohjausryhmän kokous 6/2004, 6.9.2004.
Maakuntakokeilun ohjausryhmän kokous 7/2004, 22.9.2004.
Maakuntakokeilun ohjausryhmän kokous 8/2004, 4.10.2004.

Kuntien edustajainkokouksen kokouspöytäkirjat:

Kuntien edustajainkokous 1/2003, 9.5.2003.
Kuntien edustajainkokous 1/2004, 19.1.2004.

Kainuun maakuntakokeilun valmistelun johtoryhmän kokouspöytäkirjat:

Maakuntakokeilun johtoryhmän kokous 1/2003, 29.1.2003.
Maakuntakokeilun johtoryhmän kokous 2/2003, 20.2.2003.
Maakuntakokeilun johtoryhmän kokous 3/2003, 12.3.2003.
Maakuntakokeilun johtoryhmän kokous 4/2003, 28.3.2003.
Maakuntakokeilun johtoryhmän kokous 5/2003, 25.4.2003.
Maakuntakokeilun johtoryhmän kokous 6/2003, 23.5.2003.
Maakuntakokeilun johtoryhmän kokous 7/2003, 17.6.2003.
Maakuntakokeilun johtoryhmän kokous 8/2003, 17.9.2003.
Maakuntakokeilun johtoryhmän kokous 9/2003, 24.10.2003.
Maakuntakokeilun johtoryhmän kokous 10/2003, 19.11.2003.
Maakuntakokeilun johtoryhmän kokous 11/2003, 12.12.2003.

Maakuntakokeilun johtoryhmän kokous 1/2004, 20.1.2004.
Maakuntakokeilun johtoryhmän kokous 2/2004, 25.2.2004.
Maakuntakokeilun johtoryhmän kokous 3/2004, 24.3.2004.
Maakuntakokeilun johtoryhmän kokous 4/2004, 21.4.2004.
Maakuntakokeilun johtoryhmän kokous 5/2004, 26.5.2004.
Maakuntakokeilun johtoryhmän kokous 6/2004, 21.6.2004.
Maakuntakokeilun johtoryhmän kokous 7/2004, 24.8.2004.
Maakuntakokeilun johtoryhmän kokous 8/2004, 15.9.2004.
Maakuntakokeilun johtoryhmän kokous 9/2004, 28.9.2004.

Kainuun maakuntakokeilun sosiaali- ja terveydenhuollon ohjausryhmän kokouspöytäkirjat:
Maakuntakokeilun SOTE-kuntayhtymän valmistelun ohjausryhmän kokous, 1/2003 21.2.2003.
Maakuntakokeilun SOTE-kuntayhtymän valmistelun ohjausryhmän kokous 2/2003, 17.4.2003.
Maakuntakokeilun SOTE-kuntayhtymän valmistelun ohjausryhmän kokous 3/2003, 15.8.2003.
Maakuntakokeilun SOTE-kuntayhtymän valmistelun ohjausryhmän kokous 4/2003, 24.10.2003.
Maakuntakokeilun SOTE-kuntayhtymän valmistelun ohjausryhmän kokous 5/2003, 12.12.2003.
Maakuntakokeilun SOTE-kuntayhtymän valmistelun ohjausryhmän kokous 1/2004, 13.2.2004.
Maakuntakokeilun SOTE-kuntayhtymän valmistelun ohjausryhmän kokous 2/2004, 16.4.2004.
Maakuntakokeilun SOTE-kuntayhtymän valmistelun ohjausryhmän kokous 3/2004, 30.4.2004.
Maakuntakokeilun SOTE-kuntayhtymän valmistelun ohjausryhmän kokous 4/2004, 7.5.2004.
Maakuntakokeilun SOTE-kuntayhtymän valmistelun ohjausryhmän kokous 5/2004, 14.5.2004.
Maakuntakokeilun SOTE-kuntayhtymän valmistelun ohjausryhmän kokous 6/2004, 11.6.2004.
Maakuntakokeilun SOTE-kuntayhtymän valmistelun ohjausryhmän kokous 7/2004, 13.8.2004.
Maakuntakokeilun SOTE-kuntayhtymän valmistelun ohjausryhmän kokous 8/2004, 3.9.2004.
Maakuntakokeilun SOTE-kuntayhtymän valmistelun ohjausryhmän kokous 9/2004, 24.9.2004.

Kainuun maakuntakokeilun sosiaali- ja terveydenhuollon asiantuntijatyöryhmän kokouspöytäkirjat:
SOTE-asiantuntijaryhmän kokous 1/2003, 21.2.2003.
SOTE-asiantuntijaryhmän kokous 2/2003, 10.3.2003.
SOTE-asiantuntijaryhmän kokous 3/2003, 10.4.2003.
SOTE-asiantuntijaryhmän kokous 4/2003, 21.5.2003.
SOTE-asiantuntijaryhmän kokous 5/2003, 13.6.2003.
SOTE-asiantuntijaryhmän kokous 6/2003, 8.9.2003.
SOTE-asiantuntijaryhmän kokous 7/2003, 20.10.2003.
SOTE-asiantuntijaryhmän kokous 8/2003, 19.11.2003.
SOTE-asiantuntijaryhmän kokous 9/2003, 17.12.2003.
SOTE-asiantuntijaryhmän kokous 1/2004, 23.1.2004.
SOTE-asiantuntijaryhmän kokous 2/2004, 20.2.2004.
SOTE-asiantuntijaryhmän kokous 3/2004, 26.3.2004.
SOTE-asiantuntijaryhmän kokous 4/2004, 27.5.2004.
SOTE-asiantuntijaryhmän kokous 5/2004, 9.6.2004.
SOTE-asiantuntijaryhmän kokous 6/2004, 18.6.2004.
SOTE-asiantuntijaryhmän kokous 7/2004, 25.8.2004.
SOTE-asiantuntijaryhmän kokous 9/2004, 8.10.2004.

Kainuun maakuntakokeilun sosiaali- ja terveydenhuollon työvaliokunnan kokouspöytäkirjat:
SOTE-työvaliokunnan kokous 5/2003, 23.5.2003.
SOTE-työvaliokunnan kokous 6/2003, 12.6.2003.
SOTE-työvaliokunnan kokous 7/2003, 13.8.2003.
SOTE-työvaliokunnan kokous 8/2003, 8.9.2003.

SOTE-työvaliokunnan kokous 9/2003, 8.10.2003.
 SOTE-työvaliokunnan kokous 10/2003, 12.11.2003.
 SOTE-työvaliokunnan kokous 11/2003, 10.12.2003.
 SOTE-työvaliokunnan kokous 1/2004, 14.1.2004.
 SOTE-työvaliokunnan kokous 2/2004, 4.2.2004.
 SOTE-työvaliokunnan kokous 3/2004, 18.2.2004.
 SOTE-työvaliokunnan kokous 4/2004, 17.3.2004.
 SOTE-työvaliokunnan kokous 5/2004, 7.4.2004.
 SOTE-työvaliokunnan kokous 6/2004, 29.4.2004.
 SOTE-työvaliokunnan kokous 8/2004, 12.5.2004.
 SOTE-työvaliokunnan kokous 9/2004, 18.5.2004.
 SOTE-työvaliokunnan kokous 10/2004, 2.6.2004.
 SOTE-työvaliokunnan kokous 11/2004, 18.6.2004.
 SOTE-työvaliokunnan kokous 12/2004, 9.8.2004.
 SOTE-työvaliokunnan kokous 13/2004, 11.8.2004.

Sosiaali- ja terveystoimen johtosääntö. Kainuun maakuntakokeilun SOTE-kuntayhtymän valmistelun ohjausryhmän kokous 7/2004, 13.8.2004. Kokouspöytäkirjan liite.

Sanomalehtiartikkelit

Aikataulu lyö tiukkaa rytmiiä maakuntahallinnon laatijoille. Lähivuosi on Kainuun todellinen etsikkoaika. Kainuun Sanomat 28.3.2003.

Aluehallinnon vahvistajat hakivat eväitä Kainuusta. Kainuun Sanomat 9.9.2003.

Anne Huotari närkästyi Säkkinen lausunnosta. Kainuun Sanomat 4.6.2004.

Asiaa loppuun asti. Kommentti. Tarja Ranta-Ala-Aho. Kaleva 16.11.2004.

Edessä valoisampi tulevaisuus. Kainuun kuntapäättäjien arviot myönteisemmät kuin koskaan, mutta rahoitusongelmat tuottavat kuitenkin kurttuja otsalle. Kainuun Sanomat 10.6.2004.

Edunvalvonta puhutti maakuntavaltuustoa. Anne Huotari laittaisi lapsiperheiden hyvinvointipalvelut Kainuun mallin alle. Kainuun Sanomat 22.6.2004.

Elinkeinopolitiikka jäi vielä raakileeksi Kainuun mallissa. Kainuun Sanomat, Pääkirjoitus, 31.5.2004.

Ensimmäinen maakuntavaali. Kaleva 10.11.2003.

Esitys mielenterveyden hoitomallista on uhattuna hallintokokeilussa. Lasten ja nuorten psykiatrista erikoissairaanhoidon ollaan liittämässä perhepalveluihin alan ylilääkäreiden ja työryhmän kannasta välittämättä. Kainuun Sanomat 5.6.2004.

Hallintokokeilu alkaa täysimääräisenä heti vuoden 2005 alusta. Esitys Kainuun kehittämisrahasta ja EU-rahoituksesta jo ensi kevääksi. Kainuun liiton tiedotuslehti toukokuu 2003.

Hallintokokeilu tutuksi lisätiedoilla. Kainuun Sanomat 3.10.2004.

Hallintokokeilulla vastataan ajan haasteisiin. Ylä-Kainuu 19.8.2003.

”Hallintokokeilun aikana tulee Kainuuseen kuntaliitoksia.” Timo Korhonen ei silti usko, että maakuntaan jäisi vain yksi kunta. Kainuun Sanomat 24.9.2004.

Hallintokokeilun esikuntatehtävistä kädenvääntöä. Leskisen mukaan kokeilulain maakunta-käsite ei tarkoita Kainuun liittoa, Hannus täsmälleen päinvastaista mieltä. Kainuun Sanomat 4.9.2003.

Hallintokokeilun kulut ja kuprut puhuttivat maakuntapaneelissa. Kainuun Sanomat 8.10.2004.

Hallintokokeilusta tieteellisiä tutkimustuloksia. Kainuun Sanomat 10.6.2004.

Hallintokokeiluun halutaan henkilöstöpörssi. Kainuun Sanomat 29.10.2003.

Hallintomallin onnistuminen kysyy yhteistyökykyä. Kainuun Sanomat 11.6.2003.

- Hallintomallin pelätään uhkaavan apteekkipalveluja. Kunnat haluavat vaihtoehtoja lääkkeiden hankintarenkaaseen solmimiseksi. Kainuun Sanomat 21.3.2004.
- Hallintomallin talouden uhkat keskusteluttivat paneelissa. Kainuun Sanomat 8.10.2004.
- Hallintomallin tietojärjestelmähankintoihin esitetään kahta miljoonaa. Suora rahallinen tuki hallinnon pyörittämiseen nostatti kysymyksiä sisäasiainministeriössä. Kainuun Sanomat 16.9.2004.
- Hallintoremonttia rakennetaan Kainuussa. Kokeilusta odotetaan mallia koko maahan. Kaleva 23.11.2003.
- Hannu Leskinen odottaa avointa keskustelua. Hallintokokeilun tiedotustilaisuudet vetäneet vain kourallisen yleisöä. Kainuun Sanomat 3.6.2003.
- Henkilöstöasiat selvillä syyskuussa. Kainuun malli ei lopeta kenenkään työpaikkaa. Kaleva 29.5.2004.
- Henkilöstön asema hallintokokeilussa huoletti Kuhmossa. Valtuusto Kainuun maakunnan perussopimuksen taakse yksimielisesti. Kainuun Sanomat 16.3.2004.
- Hiertävä kivi ei sammaloidu. Kommentti-palsta, Jouko Marin. Kainuun Sanomat 10.10.2004.
- Hoitotakuu tuo parin miljoonan lisäkulut maakunnan budjettiin. Uusi maakuntavaltuusto joutuu etsimään yli kolmen miljoonan euron säästöt. Kainuun Sanomat 5.10.2004.
- Hoivayrittäjillä sijansa hallintokokeilussa. Sinisten ajatusten Kainuu. Kainuun Sanomien tiedotuslehti, marraskuu 2003.
- Huippukokoukselta ryhmätyönä ehdotuksia toteuttamissuunnitelmaan. Kainuun Sanomat 15.8.2003.
- Itsehallinnon ei uskota vaikuttavan omaan arkeen. KS-kysely: Maakuntamallin kokeilua pidetään tärkeänä ja siltä odotetaan tehokkuutta. Kainuun Sanomat 9.10.2004.
- Itsehallinnon laajentaminen sai puolueilta kannatusta. Sotkamolaisia jäi askarruttamaan itsehallinnon käytännön järjestelyt. Kainuun Sanomat 26.9.2004.
- Jari Vilén esittää Kainuuseen maakunnallisia kansanäänestyksiä. Kainuun Sanomat 4.9.2004.
- Kainuu hakee kovaa johtajaa. ”Jäsenkirja ei saa ratkaista asiaa.” Kainuun Sanomat 24.9.2004.
- ”Kainuu kuin yksi kunta.” Pentti Hakulisen kanssa ideoitu malli kypsyi kolmessa vuodessa. Kainuun Sanomat 13.10.2004.
- Kainuu saamassa rahat tietojärjestelmään. Hankkeella on demarien tuki, sanoo puoluesihteerit Eero Heinäluoma. Kainuun Sanomat 9.10.2004.
- Kainuu vahvoilla valtion palkkahallinnon hoitajaksi. Kainuun Sanomat 16.9.2004.
- Kainuu ylös työttömyydestä ollut Lipposen ydinajatuksena. ”Sinisten ajatusten punainen lanka: täytyy löytyä elinkeinopoliittista etua.” Kainuun Sanomat 13.10.2004.
- Kainuulaiset valitsemaan itse oman hoitopaikkansa. Kainuun Sanomat 15.8.2003.
- Kainuulle riittäisi yksi kuntayhtymä. Maakuntahallitukselta loppusuoran vastaveto neljännen kuntayhtymän puuhaajille. Kainuun Sanomat 16.9.2003.
- Kainuun "ETYK" tarpeen. Ylä-Kainuu 19.8.2003.
- Kainuun elinkeinopoliittikkaan vauhtia. Kaleva 13.10.2004.
- Kainuun hallintokokeilu myös kansallisesti merkittävä hanke. Valtiosihteerit Risto Volanen: "Kainuun malli antaa koko maalle tärkeää kokemusta". Kainuun Sanomat 15.8.2003.
- Kainuun hallintokokeilu ruohonjuuritasolla. Sotkamolaisia kiinnostivat sosiaali- ja terveyspalveluja koskevat muut. Kainuun Sanomat 9.6.2004.
- Kainuun hallintokokeilulaki muuttuu valiokunnassa. Kainuun Sanomat 27.2.2004.
- Kainuun hallintokokeilun valmistelusta järjestetään tietoiskuja kunnissa. Puolangan keskustelutilaisuuteen osallistui vain kourallinen kuntalaisia. Kainuun Sanomat 22.5.2003.
- Kainuun hallintokokeilussa riittäisi yksi kuntayhtymä. Hallintokokeilun ohjausryhmässä yhden kuntayhtymän mallilla selkeä kannatus, rahoitusjärjestelmään edustajat toivoivat selkeyttä. Kainuun Sanomat 1.10.2003.
- Kainuun johtajapeli alkaa ennen kuin valitsijat valitaan. Pääkirjoitus. Kainuun Sanomat 23.5.2004.

- Kainuun kahtiajaosta tuli poliittinen kiista. Vasemmistoliitto haluaisi maakunnan yhdeksi seutukunnaksi. Kainuun Sanomat 16.9.2003.
- Kainuun kehittämisrahan kasvu on mahdollisen lisäbudjetin varassa. Ministeri Sinikka Mönkkäre perehtyi hallintomalliin Kajaanissa lauantaina. Kainuun Sanomat 22.8.2004.
- Kainuun kokeilu tarvitsee lisää aloitusrahoitusta. Yhteisten tietojärjestelmien luominenkin maksaa 5 miljoonaa euroa. Kainuun Sanomat 12.11.2003.
- Kainuun kokeilulain muutokset etenivät eduskunnassa. Kainuun Sanomat 7.3.2004.
- Kainuun kunnat valmistautuvat ensi vuoden hallintokokeiluun. Lukioissa huolestuttavat yhteisvirkojen kohtalo ja lakkauttamiset. Helsingin Sanomat 8.2.2004.
- Kainuun liiton tiedotuslehdessä nousi poliittinen myrsky. Kainuun Sanomat 12.10.2004.
- Kainuun maakunta 2005. Ylä-Kainuu 10.10.2004.
- Kainuun maakuntahallinnon rahoitukselle sinetti. Kaleva 1.5.2004.
- Kainuun maakuntavaltuusto aloitti työnsä maanantaina. Ylä-Kainuu 16.11.2004.
- Kainuun malli – kainuulainen tapa toimia. Sinisten ajatusten Kainuu. Kainuun Sanomien tiedotuslehti, marraskuu 2003.
- Kainuun malli ei muuta paljon tavallisen kansalaisen elämää. Kainuun Sanomat 27.11.2003.
- Kainuun malli ei toimi ilman tietojärjestelmää. Matti Ahde lupaili rahaa, muttei puhunut summista. Kainuun Sanomat 23.3.2004.
- Kainuun malli ei vie lukiota. Hallintokokeilu lupaa turvata lähipalvelut pieniinkin kuntiin. Kaleva 27.11.2003.
- Kainuun malli etenee ihmeen hienosti. Ylä-Kainuu 9.3.2004.
- Kainuun malli herätti kateutta Kemissä. Poliitiikkaa kaivataan mukaan maakuntien liittojen toimintaan. Kaleva 8.10.2003.
- Kainuun malli johti palkkavedätykseen. Kainuun Sanomat 4.9.2004.
- Kainuun malli kuntakierrokselle. Yksityiskohtaisiinkin kysymyksiin löytyy jo vastauksia. Kaleva 1.6.2004.
- Kainuun malli käy jo muillekin. Lipponen pitää kuntakohtaisia kiintiöitä vain välivaiheena kokeilussa. Kaleva 16.11.2004.
- Kainuun malli löysi ratkaisun yhteisten palvelujen rahoittamiseen. Yli 80000 asukasta mukana, vajaat neljä tuhatta jäi ulkopuolelle. Helsingin Sanomat 24.1.2004.
- Kainuun malli pyrkii pöydälle ja kalenteriin. Pekka Kempainen Suomussalmen peräsimestä jo kolmatta kertaa. Ylä-Kainuu 9.3.2004.
- Kainuun malli tarjolla muualle maahan. Kaleva 16.11.2004.
- Kainuun malliin ajetaan vain yhtä kuntayhtymää. Muutosesitykset hallintokokeilulakiin toimitettu sisäministeriöön. Kainuun Sanomat 12.11.2003.
- Kainuun malliin ei pidä tuoda vanhaa rahanjakobyrokratiaa. Paavo Lipponen haki osasto seisalta arkituntumaa uudistuksiin. Kainuun Sanomat 13.10.2004.
- Kainuun malliin halutaan kahden työnantajan yhteisiä virkoja. Kunnallisen työmarkkinalaitoksen lakimies epäilee yhteisten virkojen toimivuutta. Kainuun Sanomat 18.10.2003.
- Kainuun malliin rahoitusleikkuri. Kaleva 20.1.2004.
- Kainuun mallille ei ole luvassa lisää porkkanoita. Raamit ovat tässä, sanoo alue- ja kuntaministeri Manninen. Uudet avustuspäätökset vaatisivat merkittäviä uusia innovaatioita. Kainuun Sanomat 15.10.2004.
- Kainuun mallin isä näkee takkuilua hallintokokeilusta. "Päteviä ihmisiä pantava asialle, elinkeinohenkilöstön kehitys Kajaanin varaan". Kainuun Sanomat 7.9.2003.
- Kainuun mallin johtajanvirat maakunnan sisäiseen hakuun. Maakuntajohtaja tulossa julkiseen hakuun, myös toimialajohtajien julkisesta hausta keskusteltu. Kainuun Sanomat 30.9.2004.
- Kainuun mallin laajennus sopii Vanhasen hallitukselle. Maakuntaveroa pääministeri kehottaa harjoittamaan kriittisesti. Kainuun Sanomat 28.9.2004.
- Kainuun mallin lääkäripalvelut hahmottuvat. Kaleva 23.3.2004.

- Kainuun mallin ohjausryhmää ei saatu päätösvaltaiseksi. Puolensataa maakunnan päättäjää joutui tyytymään evästyspuheisiin sosiaali- ja terveystalvveluista. Kainuun Sanomat 7.9.2004.
- Kainuun mallin perussopimukseen halutaan vain yksi kuntayhtymä. Ministeriöt ja Kuntaliitto samaa mieltä ohjausryhmän kanssa. Kainuun Sanomat 6.1.2004.
- Kainuun mallin rahoitus hiertää Kajaanissa. Suuri ohjausryhmä ei ehtinyt käsitellä läheskään kaikkia asioita. Kainuun Sanomat 18.11.2003.
- Kainuun mallin tietojärjestelmiin 5 miljoonaa. Kaleva 24.2.2004.
- Kainuun mallin työsuhteturva puhutti. Työnantaja vaihtuu kaikkiaan 3000 kuntatyöntekijällä. Kaleva 18.11.2003.
- Kainuun päättäjät haluavat ulkomaalaista työvoimaa. Kainuun mallilla vankka kannatus päättäjien piirissä. Kainuun Sanomat 10.11.2003.
- Kainuun tietorahasta vääntöä loppuun asti. Paula Lehtomäki: ”Yksimielinen ratkaisu erittäin merkittävä vastaanulo.” Kainuun Sanomat 20.10.2004.
- Kainuun työvoimatase painuu pahasti epätasapainoiseksi. Myös kuntien työvoima vähenee vuosittain 150 henkilöä. Kainuun Sanomat 18.11.2003.
- Kainuun uusi mahdollisuus. Vaaleilla valittu maakuntavaltuusto aloittaa historiallisen 8-vuotiskautensa. Kaleva 15.11.2004.
- Kainuuseen aito maakuntavaali. Markku Kauppisen mielestä Kainuun mallin lähtökohdat ja toteutus riitelevät. Kainuun Sanomat 10.11.2003.
- Kainuuseen ajetaan nyt suoraan maakuntavaalia. Kainuun Sanomat 24.9.2004.
- Kainuussa ei pelätä kaksien vaalien aiheuttavan sekaannuksia. Kunnallisvaaleissa listan ensimmäisen ehdokkaan numero on 2, Kainuun maakuntavaalissa 302. Kainuun Sanomat 29.9.2004.
- Kajaani selvittää yt-menettelyllä tukipalvelujen henkilöstön siirtoa. Paltamo edellyttää, ettei työskentelypaikkaa tarvitse vaihtaa. Kainuun Sanomat 28.10.2003.
- Kaksi tuntia humahti kuin huomaamatta. Kuhmo-talolla toivottiin Kainuun mallista kansantajuisempaa tietoa. Kainuun Sanomat 3.10.2004.
- Kansalaiset kysyvät hallintokokeilusta. Pääsihteeri Hannu Leskinen vastaa kysymyksiin Suomensalmella. Kainuun Sanomat 20.2.2004.
- Kansalaisille kaivataan vaikutusmahdollisuuksia. Kainuun Sanomat 23.9.2004.
- Keiton, kahvin ja karkkien voimalla. Kolme puoluetta houkutteli Raatihuoneentorin täyteen väkeä. Kainuun Sanomat 17.10.2004.
- Kemppainen pani valtuuston keskustelemaan viiden miljoonan tietojärjestelmästä. Kainuun Sanomat 16.3.2004.
- Keskustelu maakunnallisten johtajien nimistä viriämässä. Kainuun Sanomat 20.5.2004.
- Kokeilu nähdään pelastajana. Kainuun malli ei ota syytä kuntien talousalijäämistä. Kaleva 30.11.2004.
- Kokeilun rakenne hanskassa, organisaation nimet hakusessa. Kainuun mallissa sosiaali- ja terveydenhuoltoon kuusi tulosaluetta. Kainuun Sanomat 12.6.2004.
- Kokoomus tehostaisi terveystalvveluja. Varapuheenjohtaja Marjo Matikainen-Kallström uskoo muidenkin maakuntien hyötyvän Kainuun mallista. Kainuun Sanomat 10.10.2004.
- Kotihoito keskeistä Kainuun mallissa. Ei uusia kunnallisia hoitokoteja Paltamon jälkeen, pitkäaikaiset laitospaikat mahdollisimman vähiin. Kainuun Sanomat 20.3.2004.
- KTV-alat sivussa Kainuun mallista. Kaleva 12.11.2003.
- Kuhmo liu’uttanut palkkoja tietoisesti. Kainuun Sanomat 3.10.2004.
- Kuhmossa koettiin valtion pettäneen kainuulaiset. Maakuntakokeilun rahoittamiseksi ei valmiita lisäämään kuntien osuutta. Kainuun Sanomat 3.10.2004.
- Kumppanuus kovin sana Kainuun mallissakin. Kainuun Sanomat 22.8.2004.
- Kunnat kiistävät toimineensa ”maakunta maksaa” -hengessä. Kuhmo on nostonut hoitohenkilöstön palkkoja, Sotkamo ja Ristijärvi palkanneet lisää väkeä maakunnan vastuulle siirtyvään hoitotyöhön. Kainuun Sanomat 9.9.2004.

- Kuntakiintiöiden poisto sopii puolueille. Keskusta torjuu maakuntajohtajan valinnan kansanäänestyksellä. Kainuun Sanomat 26.9.2004.
- Kuntaliitoksista ei säästöjä eikä tehoa kuntalaisten palveluihin tarpeeksi nopeasti. Pääministeri Matti Vanhanen uskoo Kainuun mallin esimerkkiin. Kainuun Sanomat 20.4.2004.
- Kuntien edustajainkokous on työnsä tehnyt. Kainuun mallin perussopimus hyväksyttiin viimeisenä mahdollisena päivänä. Kainuun Sanomat 1.5.2004.
- Kuntien kotiinpäin vetäminen heikentää Kainuun mallia. Pääkirjoitus. Kainuun Sanomat 6.9.2004.
- Kuntien verorahoista alle 60 prosenttia maakunnalle. Kainuun Sanomat 1.6.2004.
- Kuntiin jäävien palveluiden kohtalo mietityttää. Kainuun Sanomat 11.6.2003.
- Kuva terävöityi, mutta ei selvinnyt täysin. Kainuun malli herättää odotuksia sekä epäilyjä sotkamolaisissa. Kainuun Sanomat 26.9.2004.
- Lakimuutoksia vireille. Sinisten ajatusten Kainuu. Kainuun Sanomien tiedotuslehti, marraskuu 2003.
- Lehtomäki ei suostu syntipukiksi. Hallitus tekee ministerin mielestä Kainuun mallin eteen töitä tosissaan. Kaleva 2.12.2004.
- Leskinen toivoo etukäteisneuvotteluja. Kainuun Sanomat 9.9.2004.
- Lääkäriin voi mennä naapurikuntaan. Potilaan paras on etusijalla Kainuun mallin kuntayhtymää valmistelemissä työryhmissä. Kaleva 1.10.2003.
- Maakunnallisen näkemyksen olemassaolo epäilytti Kuhmossa. Pääsihteeri Hannu Leskinen väänsi hallintokokeilua kansan kielelle. Kainuun Sanomat 9.3.2004.
- Maakunnan menoissa on jo julmettu kasvu. Uusi maakuntavaltuusto joutuu heti säästötalkoisiin. Kainuun Sanomat 5.10.2004.
- Maakunnan perussopimus lyö lukkoon rahoituksen. Kunnanvaltuustojen annettava lausuntonsa ehdotuksesta kuukauden kuluessa. Kainuun Sanomat 24.2.2004.
- Maakunnan tulevaisuus jaksoi kiinnostaa yleisöä yli kaksi tuntia. Pääsevätkö nuoret visionäärit vaikuttamaan vanhojen luopaiden laatimiin kehittämissuunnitelmiin? Kainuun Sanomat 10.10.2004.
- Maakuntaitsehallinto ja Kainuun hallintokokeilu. Alakerta. Tiivistelmä Martti Anttilan MBA-tutkimuksesta ”Maakuntaitsehallinnon ihannemallin ja Kainuun hallintokokeilun vertailu ja hallintokokeilun suhde kuntiin ja seutuyhteistyöhön”. Kainuun Sanomat 10.5.2004.
- Maakuntakokeilu tulee – emme ole vielä valmiit! Hannu Leskisen vastinekirjoitus Kainuun Sanomien Mielipiteet-palstalla 24.2.2004.
- Maakuntakokeiluun haluttaisiin kuntaliitosporkkanaa. Kainuun Sanomat 3.10.2004.
- Maakuntamallia ei osattu myydä kainuulaisille. KS-kysely paljastaa: alkuinnostus muuttui välinpitämättömyydeksi, alle 35-vuotiaiden äänestyshalut romahtivat kahdessa vuodessa. Kainuun Sanomat 2.10.2004.
- Maakuntamallin markkinointi kainuulaisille epäonnistunut. KS-kysely: Kainuun malli koetaan etäiseksi, kunnallisvaaleja pidetään tärkeämpänä. Kainuun Sanomat 2.10.2004.
- Maakuntamallin odotetaan edistävän pienyritteliäisyyttä. Kainuun Sanomat 8.10.2004.
- Maakuntavaali ei vielä innosta. Kun tieto lisääntyy, kiinnostuskin kasvaa, maakuntapoliitikko uskoo. Kaleva 10.11.2003.
- Maakuntavaalin vetovoima hävisi hieman kunnallisvaalille. Kainuun Sanomat 14.10.2004.
- Maakuntavaltuuston ja -hallituksen puheenjohtajiston oltava tasa-arvoinen. Kainuun Sanomat 22.6.2004.
- Maakuntaveron sai yksimielisen tuen. Kainuun Sanomat 26.9.2004.
- Maakuntaveron ei tule. Kainuun Sanomat 1.10.2003.
- Maksut kantokyvyn mukaan. Kainuun hallintomallin valmistelussa kohti yhtä kuntayhtymää. Kaleva 4.10.2003.
- Markku Lehto uskoo kokonaisuuden hallinnan etuihin Kainuun mallissa. ”Poliitikkojen ja ammattilaisten pidettävä roolinsa erillään”, kansliapäällikkö sanoo. Kainuun Sanomat 19.5.2004.

- Miksi keskustelutilaisuudet Kainuun mallista alkavat kesken työpäivän? Kainuun Sanomat, Miksi näin -palsta, 2.6.2004.
- Mikä on tarkoituksenmukaista hallinnointia lasten ja nuorten hoidon järjestämiseksi? Kainuun Sanomat, Mielipiteet-palsta, 9.6.2004.
- Mistä Kainuun mallissa on kysymys? Kaleva 10.10.2004.
- Mitä se käytännössä tarkoittaa, että palvelut turvataan kaikille? Suomussalmelaiset saivat tietoa tulevasta hallintomallista luvattuun tapaan kansan kielellä. Kainuun Sanomat 28.2.2004.
- Neljä ehdokasta täysin poissa Kainuun mallin ohjausryhmästä. Kainuun Sanomat 15.10.2004.
- Nyt on aika vaikuttaa. Sinisten ajatusten Kainuu. Kainuun Sanomien tiedotuslehti, marraskuu 2003.
- Ohjausryhmä teki yksimielisen päätöksen Kainuun mallin jäsenmaksuperusteista. Pääsihteeri Hannu Leskinen kiitti kokousta joulurauhasta. Kainuun Sanomat 20.12.2003.
- Oikeat ihmiset oikeaan paikkaan. Sinisten ajatusten Kainuu. Kainuun Sanomien tiedotuslehti, marraskuu 2003.
- Organisaatiokaavio aiheutti erimielisyyttä. Kainuun Sanomat 24.6.2004.
- Osaamisen nostaminen kunnolla esille Kainuun hallintokokeilun suunnittelussa. Opettajien ammattijärjestö haluaa perusasiat kuntoon kouluissa. Kainuun Sanomat 13.11.2003.
- Otetaan selvää ja seurataan. Kainuun Sanomat 2.10.2004.
- Paikka maakuntavaltuustossa on kovan työn takana. Vain joka kymmenes ehdokas menee läpi, paikka kotikunnan valtuustossa irtoaa huomattavasti helpommin. Kainuun Sanomat 24.9.2004.
- Palkka-tasa-arvosta voi tulla Kainuun mallin koetinkivi. Kainuun Sanomat 4.9.2004.
- Paltamo ei halua luopua röntgenyksiköstään. Kainuun Sanomat 12.6.2004.
- Paula Lehtomäki perää kainuulaisilta päättäjiltä kasvua maakuntasarjaan. Kainuun Sanomat 15.8.2003.
- Pelko työpaikan puolesta jäytää Kuhmon kaupungin työntekijöitä. Kainuun hallintomallin pääsihteeri vakuutti, että pääsääntöisesti työpaikka säilyy omalla paikkakunnalla. Kainuun Sanomat 11.6.2003.
- Perhepalveluita kootaan yhteen uudessa hallintomallissa. Lasten ja nuorten kanssa tehtävään työhön toivotaan uutta tehokkuutta ja yhtenäisyyttä. Ylä-Kainuu 1.7.2004.
- Puhemies Lipponen patisteli kainuulaisia hallintokokeilussa yhden kunnan malliin. Osaaminen ja elinkeinopolitiikka nostettava ykkössijalle. Ylä-Kainuu 16.11.2004.
- Puolangalla hyväksyttiin päivityksen siirto Kajaaniin. Kainuun Sanomat 1.10.2004.
- Puolankalaiset eivät hevin luovu omasta lukiostaan. Paneelissa kummasteltiin johtajien määrää. Kainuun Sanomat 1.10.2004.
- Päätökset tehtävä lähellä ihmistä. Sinisten ajatusten Kainuu. Kainuun Sanomien tiedotuslehti, marraskuu 2003.
- Päätösvalta asteli ulos salista. Kainuun Sanomat 23.9.2004.
- Rajamäki valmis pohtimaan Kainuun mallin lisärahoitusta. Kaleva 10.1.2004.
- Ratkesiko uuden maakuntajohtajan vaali ennen kuin paikka ennätettiin panna edes auki? Kainuun Sanomat, Alakerta, 13.6.2004.
- Röntgenyksiköitä ei välttämättä vähennetä hallintokokeilussa. Suuri ohjausryhmä päätti siirtää asian uudelleen valmisteluun. Kainuun Sanomat 24.6.2004.
- ”Saatanan tunarit” vihdoin päätösvaltaisia. Kommentti-palsta. Leena Kymäläinen. Kainuun Sanomat 5.10.2004.
- Seutukunnista peruskunniksi. Kainuun malli ja punamulta saivat kehuja Kuhmossa. Kaleva 7.9.2003.
- Sinisessä Kainuussa asiakas valitsee itse sosiaali- ja terveystalujensa tuottajan. Vapaan valinnan periaate puhutti vammaisjärjestöjen kesätapahtumassa Vuokatissa. Kainuun Sanomat 31.8.2003.
- Siniset ajatukset eivät avautuneet. Maakuntamallin tekijät tunnustavat epäonnistuneensa. Kainuun Sanomat 2.10.2004.

- Sinisistä ajatuksista sammontakoihin. Viestinnän ammattilaiset kysyvät, onko kainuulaisten haluttu-
kaan innostuvan. Kainuun Sanomat 2.10.2004.
- Sinisten ajatusten Kainuu. Kainuun liiton tiedotuslehti lokakuu 2004.
- Sosiaali- ja terveystoimi hallintokokeilussa. Ylä-Kainuu 10.10.2004.
- Sosiaali- ja terveystoimiala kuuteen tulosalueeseen. Kainuun Sanomat 30.9.2004.
- Sotkamo saa enemmän ruusuja kuin risuja. Utopialta tuntuvasta Kainuun hallintokokeilusta kaivat-
tiin rautalankamallia. Kainuun Sanomat 17.10.2004.
- Sotu-maksujen kevennys laajenee Lapista Kainuuseen. Alue- ja kuntaministeri Mannisen mielestä
Kainuu saamassa hyvät eväät elinkeinojen kehittämiseen. Kainuun Sanomat 1.10.2003.
- Suomussalmi ehdottaa lisäyksiä maakunnan perussopimukseen. Kainuun Sanomat 16.3.2004.
- Suunnitelmat pienten kuntien hoito-osastoista saivat kiitosta. Ohjausryhmä oli tyytyväinen lääkärin
vastaanottoja ja päivystystä koskeviin kysymyksiin. Kainuun Sanomat 23.3.2004.
- Sydänyhdistyksessä iloitaan maakuntamallista. Yhteisistä hankkeista ei tarvitse enää neuvotella
jokaisen kunnan kanssa erikseen. Kainuun Sanomat 9.10.2004.
- Symbioosi hyödyttää molempia osapuolia. Kainuun Sanomat 10.6.2004.
- Talventaittajaisissa puhetta Kainuun mallista. Eläkeläisille tuore katsaus tulevaan. Ylä-Kainuu
17.2.2004.
- Tasapainoilua puolta pienemmällä budjetilla. Valittava valtuusto saa ottaa vetovastuun kunnan
kehittämisestä ja kunnan oman profiilin nostosta. Ylä-Kainuu 30.9.2004.
- Terveystoimijaliitolla terveisiä Kainuun hallintomallin kehittäjille. Kainuun Sanomat 12.6.2004.
- Tiedotukseen ei suunnitelmaa eikä budjettia. Kainuun Sanomat 2.10.2004.
- Tietojärjestelmien rahat yritetään saada toiseen lisäbudjettiin. Kainuun kehittämisraha menossa
budjettiriiheen. Kainuun Sanomat 11.6.2004.
- Tulosalue, vastuualue, seutu, tulosityksikkö... Kainuun Sanomat 14.10.2004.
- Tyytyväistä hyrinää ja hieman pyyhkeitä. Sinisten ajatusten Kainuu. Kainuun liiton tiedotuslehti
lokakuu 2004.
- Työpaikat säilyvät uudessa kuntayhtymässä. Sinisten ajatusten Kainuu. Kainuun Sanomien tiedo-
tuslehti, marraskuu 2003.
- Uskoa, toivoa, rakkautta ja verta, hikeä, kyyneleitä. Yrityksiä ja työpaikkoja – julkisia ja yksityisiä
palveluja. Kainuun Sanomat 8.10.2004.
- Uusi maakuntavaltuusto pääsee jo marraskuussa töihin. Ennen joulua päätettävä kehittämisrahan
jaosta ja ensi vuoden talousarviosta. Ylä-Kainuu 28.10.2004.
- Vaalan asema hallintokokeilun aikana kaipaa vielä neuvotteluja. Osajäsenyys tulee valtuuston mie-
lestä huomioida maksuissa. Kainuun Sanomat 26.2.2004.
- Vaalan rahoitusosuus Kainuun mallissa vielä auki. Kunta haluaa mukaan jäsenkuntaluetteloon.
Kainuun Sanomat 19.2.2004.
- Vaalipaneeli loi uskoa ja luottamusta Kainuun malliin. Hallintokokeilun toteutusmalli vielä useim-
mille hämärä Puolangalla. Kainuun Sanomat 1.10.2004.
- Vain viisi miestä aina mukana. Kaikkia kutsuttuja valmistelutyö ohjausryhmässä ei kiinnostanut
pätkääkään. Kainuun Sanomat 15.10.2004.
- Valinta kahden linjan välillä. Kainuun Sanomat 5.6.2004.
- Valmistelijat kaipaavat kansalaiskeskustelua. Vain ongelmien tai uhkien kauttako tulee keskuste-
lua, kysy pääsihteeri. Kainuun Sanomat 4.9.2003.
- Valmistelu loppusuoralla. Sinisten ajatusten Kainuu. Kainuun liiton tiedotuslehti lokakuu 2004.
- Valtion rahaa on ollut vaikea saada Kainuun malliin. Jos tietojärjestelmiin ei saada rahaa lisäbudje-
tista, se otetaan kunnilta. Kainuun Sanomat 2.10.2004.
- Valtiovarainministeri ei halua verokokeiluja maakuntamalliin. Kainuun Sanomat 20.10.2004.
- Vanhainen sai kainuulaiset koolle. Tieto hallintokokeilun lisärahan tarpeesta järkytti pääministeriä-
kin. Kaleva 20.4.2004.

- Vapaa valinta on asiakkaan valinta. Sinisten ajatusten Kainuu. Kainuun Sanomien tiedotuslehti, marraskuu 2003.
- Viranhaltijat ja luottamushenkilöt kansoittivat hallintokokeilutilaisuuden Kuhmossa. Kuntakierros alkoi kysymysten ja pitkien vastausten merkeissä, keskustelu ei vielääkään myöhäistä. Kainuun Sanomat 1.6.2004.
- Vuolijoen kunnan henkilöstö odottavin mielin hallintokokeiluun. Kainuun Sanomat 3.6.2003.
- Väestöennusteet puhuttivat Kainuun mallin valmistelijoita. Pahimmillaankin Kainuu pystyy suu-rempana kuin Ahvenanmaa. Kainuun Sanomat 23.9.2004.
- Vääntöä Kainuun palveluista. Kaleva 10.9.2004.
- Yhdeksän pientä mallikuntaa. Kaleva 10.10.2004.
- Yhden vaalipiirin malli noussut keskusteltavaksi. Kainuun hallintokokeilun lakimuutosta tarvitsevat asiat kootaan yhteen ensi viikolla. Kainuun Sanomat 28.10.2003.
- Ylä-Kainuun lääkäripäivystys voitaneen siirtää Kajaaniin. Puolangan maakuntapaneeli kokoontui Paljakassa. Ylä-Kainuu 5.10.2004.
- Ärtymystä ja kritiikkiä sosiaali- ja terveydenhuollon uusista kuvioista. Hallintokokeilun organisaatioiden raha-asioiden käsittely vasta edessä. Kainuun Sanomat 11.6.2004.

Kirjallisuus

- Aaltonen H (2003) Kainuun maakuntakokeilun suunnittelua kuvaava tiedote Kainuun hallintokokeilun www-sivuilla <http://www.kainuu.fi/kainuunliitto/HK>.
- Ahlstedt L, Jahnukainen I & Vartola J (1986) Organisaatio ohjausjärjestelmänä julkisessa hallinnossa. Neljäs painos. *Ekonomia-sarja* 33. WSOY, Espoo.
- Ahonen P (1999) Learning by using the project cycle management method (PCM): General considerations, and user experiences in a small donor country-transitional country context. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 17 (2): 97–105.
- Ahonen A & Kallio T J (2002) Käsité- ja tekstitutkimuksen metodologia – perusteita, näkökulmia ja haasteita johtamis- ja organisaatiotutkimuksen kannalta. Turun kauppakorkeakoulun julkaisu- ja Sarja Keskusteluja ja raportteja 5:2002. Kirjapaino Grafia Oy, Turku.
- Ahrne G (1994) *Social organizations: interaction inside, outside and between organizations*. Sage, London.
- Airaksinen J & Haveri A (2002) Seutuyhteistyöstäkö apu kunnille? Seutukuntien tuki -hankkeen arviointi. Ensimmäinen väliraportti. Tampereen yliopisto. Kunnallistieteiden laitos. Raporttisarja 36/2002. Tampereen yliopistopaino, Tampere.
- Airaksinen J, Jäntti A & Haveri A (2005) Kainuun hallintokokeilun arviointi: ensimmäinen väliraportti. Sisäasiainministeriön julkaisuja, Helsinki.
- Airaksinen J, Nyholm I & Haveri A (2004) Seutuyhteistyön arki – retoriikkaa, politiikkaa ja raakaa työtä? Kunnallistutkimuksia. Seutukuntien tuki -hankkeen II väliraportti. Tampere University Press.
- Alasoini T (1997) Verkostoituminen pienten ja keskisuurten teollisuusyritysten kehittymisen tukena – Kansallisen työelämän kehittämisohjelman alkuvaiheen kokemuksia. Alasoini T & Kyllönen M (toim.), Aallon harjalla. Kansallinen työelämän kehittämisohjelma. 1997. Työministeriön raportteja 4. Vuosikirja 1998. Helsinki, 81–100.
- Alasuutari P (1999) Laadullinen tutkimus. Kolmas uudistettu painos. Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä.
- Alasuutari P (2001) Johdatus yhteiskuntatutkimukseen. Gaudeamus kirja. Yliopistopaino, Helsinki.
- Alback E (1995) Reforming the Nordic welfare communes. *International review of administrative sciences* 2, 241–264.

- Alter C & Hage J (1993) *Organizations working together*. Newbury Park et al, Sage.
- Anttiroiko A-V (2003) Kansalaisten osallistuminen, osallisuus ja vaikuttaminen tietoyhteiskunnassa. Teoksessa: Bäcklund P (toim.) *Tietoyhteiskunnan osallistuva kansalainen*. Tapaus Nettimaunula. Helsingin kaupungin tietokeskus, tutkimuksia 2003/5, Trycneri Print, Helsinki, 11–31.
- Anttiroiko A-V & Haveri A (2003) Kuntien toiminta- ja hallintatavat. Uusi paikallinen hallintatapa. Anttiroiko A-V, Haveri A, Karhu V, Ryyänen A & Siitonen P (toim.), *Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet*. Kunnallistutkimuksia. 2003. Tampereen yliopisto, Kunnallistieteiden laitos. Tampereen yliopistopaino oy, Tampere, 137–153.
- Arnkil T, Eriksson E & Arnkil R (2003) *Palveluiden dialoginen kehittäminen kunnissa*. Sektorikeskisydestä ja projektien kaaoksesta joustavaan verkostointiin. Kolmas painos. STAKES raportteja 253. Gummerus Kirjapaino Oy, Saarijärvi.
- Aro J (1998) Verkosto yhteiskuntatieteellisenä metaforana. *Tiede & edistys, monitieteinen aikakauslehti* 23 (3): 186–197.
- Bailey S (1999) *Local government economics. Principles and practice*. MacMillan Press Ltd, Houndmills.
- Bell B S & Kozlowski S W (2002) Typology of virtual teams: implications for effective leadership. *Group & organization management* 27 (1), 14–49.
- Blackburn S (2002) The project manager and the project network. Henley Management College, Henley-on-Thames, Oxfordshire, UK. *International Journal of Project Management* 20 (3), 199–204.
- Bourdieu P (1979) *La distiction – Qritique sociale du gout*. Minuit, Paris.
- de Bruijn H A & Heuvelhof E F (1998) A centextual approach to policy instruments. Teoksessa: Peters G B & van Nispen F K M (eds.) *Public policy intruments. Evaluating the tools of public administration*. Edward Elgar, Cheltenham, 69–84.
- Buhanist P (2000) *Organisational change, development efforts and action research*. Väitöskirja. Teknillinen tiedekunta, Helsinki.
- Burrell G & Morgan G (1985) *Sociological paradigms and organizational analysis. Elements of the sociology of corporate life*. Aldershot, Gower.
- Bäcklund P (2002) Miten kuulla asukasta? Kaupunkitila ja osallisuuden haasteet. Teoksessa: Bäcklund P, Häkli J & Schulman H (toim.) (2002) *Osalliset ja osajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa*. Gaudeamus, Helsinki, 2002, 141–157.
- Bäcklund P, Häkli J & Schulman H (2002) *Osallisuuden jäljillä*. Teoksessa: Bäcklund P, Häkli J & Schulman H (toim.) (2002) *Osalliset ja osajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa*. Gaudeamus, Helsinki, 2002, 7–14.
- Cavanagh S (1997) Content analysis: concepts, methods and applications. *Nurse Researcher* 4, 5–16.
- Cavèn O (1997) Entä jos? Kehittämistyö ja hyvinvointipolitiikka. Alasoini, T. & Kyllönen, M. (toim.), *Aallon harjalla. Kansallinen työelämän kehittämisohjelma. Työministeriön raportteja 4. Vuosikirja 1998*. Helsinki, 213–226.
- Clarkson M B E (1995) A stakeholder framework for analyzing and evaluating corporate social performance. *Academy of Management Review* 20, 92–117.
- Cleland D I & King W R (1988) *Project management handbook, 2nd edition*. New York: Van Nostrand Reinhold.
- Cooke-Davies T (2002) The “real” success factors on projects. *International Journal of Project Management* 20 (3), 185–190.
- Dale R (1998) *Evaluation frameworks for development programmes and projects*. Sage publications, India.
- Davoudi S & Healey P (1995) City challenge – a sustainable mechanism or temporary gesture? Teoksessa: Hambleton R & Thomas H (eds.) *Urban policy evaluation. Challenge and change*. Paul Chapman Publishing Ltd., London 158–175.

- Dey I (1993) *Qualitative data analysis. User-friendly guide for social scientists*. Routledge, London.
- Domberger S, Farago S & Fernandez P (1997). Public and privat sector partnering: a re-appraisal. *Public Administration* 75 (Winter): 777–787.
- Downe-Wamboldt B (1992) Content analysis: method, applications and issues. *Health Care for Women International* 13 (1992), 313–321.
- Edelenbos J & Klijn E-H (2006) Managing stakeholder involvement in decision making: a comparative analysis of six interactive processes in the Netherlands. Abstract. *Journal of Public Administration Research and Theory* 16 (3).
- Ehrnrooth J (1995) Intuitio ja analyysi. Teoksessa: Mäkelä, Klaus. (Toim.) *Kvalitatiivisen aineiston analyysi ja tulkinta*. 1995. Gummerus Kirjapaino Oy, Saarijärvi, s. 30–41.
- El-Sabaa S (2001) The skills and career path of an effective project manager. The American university in Cairo, Department of management, Egypt. *International Journal of Project Management* 19 (1), 1–7.
- Emery Y & Giauque D (2003) Emergency of contradictory injunctions in Swiss NPM projects. *International Journal of Public Sector Management* 16 (6): 468–481.
- Eskola J & Suoranta J (1999) Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Kolmas painos. Vastapaino, Tampere.
- Farnham D, Horton S & White G (2003) Organisational change and staff participation and involvement in Britain's public services. *International Journal of Public Sector Management* 16 (6): 434–445.
- Field M & Keller L (1998) *Project management*. London: International Thomson Business Press.
- Filander K (2000) *Kehittämistyö murroksessa. Sitoutuminen, sopeutuminen ja vastarinta julkisella sektorilla 1990-luvulla*. Väitöskirja. Kasvatustiede, Tampere.
- Foucault M (1982) The subject and power. Teoksessa: Dreyfus L H & Ratinow P (toim.): *Beyond structuralism and hermeneutics*. University of Chicago Press, USA, 208–226.
- Frommer R & Wikström K (1999) Parallels between post-merger integration and projects. Teoksessa: Wikström K & Rehn A (toim) *Projektiperspektiv*. Åbo Akademi. Företagsekonomiska institutionen. Ser. A: 508. Åbo: Åbo Akademis tryckeri, 53–72.
- Gadamer H-G (2005) *Hermeneutiikka: ymmärtäminen tieteissä ja filosofiassa*. 2. painos. Valikoitunut ja suomentanut Ismo Nikander. Vastapaino, Tampere.
- Gray B (1985) Conditions facilitating interorganizational collaboration. *Human Relations* 38 (10): 911–936.
- Gruening G (2001) Origin and theoretical basis of New Public Management. *International Public Management Journal*, (4): 1–25.
- Habermas J (1981) *New Social Movements*. *Telos* 49, 33–37.
- Habermas J (1990) *Moral consciousness and communicative action*. MIT Press, Cambridge.
- Halliday M A K (1970) *Language structure and language function*. *New horizons in linguistics*. Edward Arnold, London.
- Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Kainuun hallintokokeilusta 198/2002.
- Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi seutuyhteistyökokeilusta 248/2001.
- Hansson H (1999) Kollektiv kompetens – en studie av skicklig interaktiv handling. Väitöskirja. BAS, Göteborg.
- Hartikainen J (1995) Kuka kuntasektoria kehittää? Tutkimus- ja kehittämistoiminta kunnissa ja kuntayhtymissä vuosina 1993–1994. *Acta* 60. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.
- Haveri A (1994) On adaptive an strategic behaviour of local level communities. The perspective of specialization and cooperation. *Acta Universitatis Tamperensis*, ser A vol. 393.
- Haveri A (1997) *Aluehallinto muutoksessa*. Tutkimus aluehallinnon uudistusten vaikutuksista. Tampereen yliopisto. Hallintotieteiden laitos. *Hallintotiede* 1997 A 11. Tampere.
- Haveri, A. (2000) *Kunnallishallinnon uudistukset ja niiden arviointi*. Suomen Kuntaliitto, ACTA nro 124. Kuntaliiton painatuskeskus, Helsinki.

- Haveri A (2002) Uusi julkisjohtaminen kunnallishallinnon reformeissa. *Hallinnon Tutkimus* 21 (1): 4–19.
- Haveri A (2003) Kunnat monitasohallinnan kentässä. Seutukunta- ja maakuntahallinto. Anttiroiko A-V, Haveri A, Karhu V, Ryyänen A & Siitonen P (toim.), Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Kunnallistutkimuksia. Tampereen yliopisto, Kunnallistieteiden laitos. Tampereen yliopistopaino oy, Tampere, 217–235.
- Haveri A (2004) Seutujohtaminen osana paikallista hallintaa. Teoksessa: Majoinen K, Mäki J & Tammi T (toim.) 2004. Seutujohtamisen vaihtoehdot. Acta nro 163. Sisäasiainministeriö ja Suomen kuntaliitto, Helsinki.
- Haveri A & Majoinen K (1995) Seudulliset kehittämissuunnitelmat ja niiden arviointi. Suomen Kuntaliitto. Suomen Kuntaliiton painatuskeskus, Helsinki.
- Haveri A & Majoinen K (1997) Seudullisen yhteistyön johtaminen. Suomen Kuntaliitto. Kuntaliiton painatuskeskus, Helsinki.
- Haveri A & Nieminen J (2003) Mitä hyötyä on kuntien yhdistymisestä? Kuntien yhdistymisen vaikutukset luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden kokemana Heinolassa, Lohjalla ja Porvoossa. Kunnallistieteellinen aikakauskirja. Kunnallistieteiden yhdistys. 31 (1): 7–21.
- Haveri A & Vallo M (2004) Henkilöstö seutuyhteistyössä. Seudullisen yhteistyön vaikutukset kuntien henkilöstön kokemana Lahden ja Hämeenlinnan seuduilla. Kunnallistieteellinen Aikakauskirja 32 (4): 293–307.
- Haveri A, Laamanen E & Majoinen K (2003) Kuntarakenne muutoksessa? Tutkimus kuntajaon muutostarpeista tulevaisuudessa. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.
- Haverinen R (2000) Julkishallinnon modernisaatio ja paikallisen sosiaalipolitiikan vaihtoehdot. Kunnallistieteellinen aikakauskirja. Kunnallistieteiden yhdistys. 28 (1): 17–29.
- Healey P (1992) Planning through debate: the communicative turn in planning theory. *Town Planning Review* 63 (1): 83–104.
- Healey P (1995) The argumentative turn in planning theory and its implication for spatial strategy formation. Teoksessa: Pakarinen T & Ylinen H (toim.): Are local strategies possible? – Scrutinising sustainability. Tampere University of Technology, Department of Architecture. Urban Planning Publications 29, Tampere.
- Healey P (1997) Collaborative planning: Shaping places in fragmented societies. MacMillan Press Ltd, Basingstoke.
- Heikkilä K (2002) Tiimit – avain uuden luomiseen. Kauppakaari, Helsinki.
- Heikkilä J & Heikkilä K (2001) Dialogi – Avain innovatiivisuuteen. Juva: WS Bookwell Oy.
- Heikkilä M (2004) Ohjauksen tarve ja tulevaisuus sosiaali- ja terveydenhuollossa. Teoksessa: Heikkilä M & Roos M (2004) Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelukatsaus 2005. Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus. Gummerus Kirjapaino, Saarijärvi.
- Heikkinen V (1996) Sininen viiva. Implisiittinen ideologisuus tekstien merkitystekijänä. Lisensiaatintutkimus. Oulun yliopisto. Suomen ja saamen kielen ja logopedian laitos. Oulu.
- Heikkinen V (1999) Ideologinen merkitys kriittisen tekstintutkimuksen teoriassa ja käytännössä. Väitöskirja. Suomalaisen Kirjallisuuden Seuran Toimituksia 728. Ykkös-Offset Oy, Vaasa.
- Heikkinen V (2006) Miten tutkia asenteita teksteistä. Luento Oulun yliopistossa 16.11.2006.
- Held D (1997) Democracy and the global order. From the modern state to cosmopolitan governance. 1995, Reprinted 1996, 1997. Polity Press, Cambridge, UK.
- Helin H (2002) Kunnallistalouden rytmihäiriö. KuntaSuomi 2004 -talousanalyysi 2002. KuntaSuomi 2004 -tutkimuksia nro 39. Acta nro 152. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.
- Hildén M, Mickwitz P, Similä J & Sjöblom S (2001) Ohjaukskeinojen monitieteellinen, monikriteerinen ja monitavoitteinen arviointi. *Hallinnon Tutkimus* 20 (3): 126–138.
- Hirsjärvi S & Hurme H (2001) Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Yliopistopaino, Helsinki.

- Hirst P (2000) Democracy and governance. In: Jon Pierre (ed.) *Debating governance. Authority, steering and democracy*, Ch. 2, pp. 13–35. Oxford: Oxford University Press.
- Hirvonen T (toim.) (2002) *Seutujen hyväksi – kuntien parhaaksi?* Suomen Kuntaliitto, Helsinki.
- Hodder I (2000) The interpretation of documents and material culture. Teoksessa: Denzin N K & Lincoln Y S 2000. *Handbook of qualitative research*. Second edition. California, Sage Publications, 703–715.
- Hodgson D (2002) Disciplining the professional: the case of project management. *Journal of Management Studies* 39 (6).
- Hoegl M & Weinkauff K (2005) Managing task interdependencies in multi-team projects: a longitudinal study. *Journal of Management Studies* 42 (6): 1287–1308.
- Hoikka P (2000) Kunnallispolitiikan tutkimus ja tulevaisuuden haasteet – erityisesti valtateoreettisen tutkimuksen tavoitteet. Teoksessa: Hoikka P (toim.) (2000) *Kunnat 2000-luvun kynnyksellä. Näkökulmia kunnallisalan tutkimukseen ja käytäntöihin*. Tampereen yliopistopaino Oy, Juvenes Print, Tampere, 35–75.
- Hoikka P, Kallio O & Rynänen A (1996) Kuntien unioniin. Tutkimus Lahden kaupunkiseudun kuntien yhteistoiminnan kehittämisvaihtoehdoista. Tampereen yliopisto. Kunnallistieteiden laitos. Suunnitelusarja 49/1996. Jäljennepalvelu, Tampere.
- Hood C & Jackson M (1991) *Administrative argument*. Dartmouth, Worcester.
- Horton S (2003) Participation and involvement – the democratisation of new public management? *International Journal of Public Sector Management* 16 (6): 403–411.
- Huhtanen K (2004) Päivähoito etsii hallinnollista kotia. Päivähoidon ohjaus ja asiakkaiden tarpeet puntaroitavana hallinnollisessa valintatilanteessa. *Hallinnon Tutkimus* 23 (2): 55–62.
- Hyryläinen T (1992) Omaehtoisuuspyrkimys alueellisessa kehittämisessä. *Tutkimuksia sarja A* 14. Tampereen yliopisto, Aluetieteen laitos. Tampere.
- Häkli J (1994) *Maakunta, tieto ja valta. Tutkimus poliittis-hallinnollisen maakuntadiskurssin ja sen historiallisten edellytysten muotoutumisesta Suomessa*. Väitöskirja. Acta Universitatis Tampensis, ser A vol. 415. Tampereen yliopisto, Taloudellis-hallinnollinen tiedekunta, Tampere.
- Häkli J (2002) Kansalaisosallistuminen ja kaupunkisuunnittelun tiedonpolitiikka. Teoksessa: Bäcklund P, Häkli J & Schulman H (toim.) (2002) *Osalliset ja osajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa*. Gaudeamus, Helsinki, 110–124.
- Häkli J, Laakkonen-Pöntys K & Randell M (2003) *Kansalaisten Hervanta. Asukkaiden osallistuminen sekä toiminta- ja vaikuttamismahdollisuudet*. Tampereen yliopisto, Aluetieteen ja ympäristöpolitiikan laitos, Hervanta-sarja 10/2003, Eräsalon Kirjapaino Oy, Tampere.
- Innes J (1998) Evaluating consensus building. Teoksessa: Suskind L, McKernon S & Carpenter S (ed.) (1998) *Consensus building handbook*. Newbury Park et al: Sage Publications.
- Itkonen P (1997) Tietoteknisesti tuettu terveydenhuollon alueellinen yhteistyö. Mallin kehittäminen ja soveltavuuden arviointi. Väitöskirja. Kuopion yliopisto, Yhteiskuntatieteet, Terveystalouden ja -talouden laitos, Kuopio.
- Jaafari A & Manivong K (1999) The need for life-cycle integration of project processes. *Abstract. Engineering Construction & Architectural Management* 6 (3), 235.
- Johansson R & Borell K (1999) Central steering and local networks: old-age care in Sweden. *Public Administration* (77): 3, 585–598.
- Julkunen R (2001) *Suunnanmuutos. 1990-luvun sosiaalipoliittinen reformi Suomessa*. Vastapaino, Tampere.
- Junno V (2005) *Organisaation muutoksen johtaminen julkisella sektorilla*. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 33 (2): 102–115.
- Juntunen P (2002) *Puoluepolitiikka 1990-luvun aluehallinnon kehittämisessä*. Hallinnon tutkimus 21 (4): 41–52.

- Jämsen A & Kukkonen T (2000) Miten ottaa projekteista opiksi? *Sosiaaliturva* 88 (4): 23–24. Yhteenveto teoksista Pohjola A & Hokkanen L (Toim.) (1998) *Projektit paikallisena jatkuvuutena. Hyvinvointipalveluprojekti osaraportti 7. Lapin yliopiston täydennyskoulutuskeskuksen julkaisuja N:o 56. Rovaniemi: Lapin yliopisto.* Pohjola, A. 1999. *Työmarkkinavalmiuksien reunaehdot. Lapin yliopiston yhteiskuntatieteellisiä julkaisuja B. Tutkimusraportteja ja selvityksiä 29. Rovaniemi: Lapin yliopisto.*
- Kainulainen S, Rintala T & Heikkilä M (2001) *Hyvinvoinnin alueellinen erilaistuminen 1990-luvun Suomessa. Kahtiajakautuva Suomi? Stakes, Tutkimuksia 114. Gummerus Kirjapaino Oy, Saarijärvi.*
- Kakkuri-Knuuttila M-L (2000) *Retoriikka. Teoksessa: Kakkuri-Knuuttila M-L (toim.) Argumentti ja kritiikki. Lukemisen, keskustelun ja vakuuttamisen taidot. Kolmas painos. Gaudeamus Kirja. Tammer-Paino Oy, Tampere, 233–272.*
- Kakkuri-Knuuttila M-L & Ylikoski P (2000) *Merkitys ja tulkinta. Teoksessa: Kakkuri-Knuuttila M-L (toim.) Argumentti ja kritiikki. Lukemisen, keskustelun ja vakuuttamisen taidot. Kolmas painos. Gaudeamus Kirja. Tammer-Paino Oy, Tampere, 24–33.*
- Kallio O (2001) *Jämsän suunta. Tutkimus kaupungin maakunnallisesta suuntautumisesta. Tampereen yliopisto. Kunnallistieteiden laitos. Suunnittelusarja 53/2001. Tampereen Yliopistopaino Oy, Tampere.*
- Kalliokoski J (1999) *Johdanto. Teoksessa: Kalliokoski, Jyrki (Toim.). Teksti ja ideologia. Kieli ja valta julkisessa kielenkäytössä. 1999. 3. painos. Helsingin yliopiston suomen kielen laitos. Vantaa: Tummavuoren Kirjapaino Oy, s. 8-36.*
- Kangis P & Lee-Keeley L (2000) *Project leadership in clinical research organisations. Surrey European Management School, University of Surrey, UK. International Journal of Project Management 18, 393–401.*
- Karhu V & Kauppinen M T (2002) *Kasautuva alueellinen kasvu ja sen ohjausmahdollisuudet. Tampereen yliopisto, Kunnallistieteiden laitos. Julkaisusarja 2/2002. Tampereen yliopistopaino, Tampere.*
- Karila A (1998) *Kuntien talouden ohjaus ja sen muutos. Perinteisestä politiikasta rinnakkaisten ohjausjärjestelmien kokonaisuuteen. Väitöskirjatutkimus. Tampereen yliopisto, yhteiskuntatieteiden tiedekunta. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.*
- Karjalainen V 1996. *Verkoston lupaus. Tutkimus aikuisasiakkaan palveluverkoston rakentumisesta. Stakes, tutkimuksia 68. Väitöskirja. Lapin yliopisto, sosiaalityön laitos. Gummerus kirjapaino Oy, Jyväskylä.*
- Kasvi J J, Vartiainen M & Hailikari M (2003) *Managing knowledge and knowledge competences in projects and project organisations. International Journal of Project Management 21 (8), 571–582.*
- Kasvio A, Lahtonen M, Varis M & Airaksinen J (1999) *Kehittäminen arjen voimavaraksi. Tutkimus toimintatapojen kehittämisestä Helsingin kaupungin työpaikoilla vuosina 1995–1998. Tampereen yliopisto. Tampere.*
- Kauppinen M (2003) *Kainuun malli kuntien uutena yhteistyörakenteena. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 31(2): 171–188.*
- Kauppinen M (2005) *Miten käy palvelukyvyyn? Kuntien valmistautuminen väestömuutoksen vaikutuksiin. Yhteistyö, uudistuvat palvelurakenteet ja työhyvinvointi kuntastrategioiden ytimiksi. Väitöskirja. Joensuun yliopisto, yhteiskuntapolitiikka, Yhteiskuntapolitiikan laitos. Acta-väitöskirjasarja, no 6. Suomen kuntaliitto, Helsinki.*
- Kautonen M & Tiainen M (2000) *Regiimit, innovaatioverkostot ja alueet. Vertaileva tutkimus Pirkanmaalla ja Keski-Suomessa. Tampereen yliopisto, Yhteiskuntatieteiden tutkimuslaitos, Työelämän tutkimuskeskus. Työraportteja 59/2000. Vity Offset Oy, Tampere.*
- Kelly D & Weber D (1995) *Creating an environment for participation in healthcare. Journal of Quality & Participation 18 (7): 38–44.*

- Kerzner H (1998) Project management. A systems approach to planning, scheduling and controlling. Sixth edition. Library of congress cataloguing-in-publication data.
- Kerzner H (2000) Applied project management. Best practices on implementation. Library of Congress Cataloguing-in-Publication Data.
- Keränen H (2001) Hankesuunnittelun idea ja projektisyklin hallinta aluekehittämisessä. Lisensiaatitutkimus. Oulun yliopisto, Kajaanin kehittämiskeskus. Aluekehitys. REDEC Kajaani, Research Reports 7. Oulun yliopistopaino, Oulu.
- Kestilä M (2003) Seutukuntatasoisten palveluiden tuottaminen – terveydenhuollon ammattilaisten ja kuntapäätäjien näkemyksiä. Lapin yliopiston yhteiskuntatieteellisiä julkaisuja C 46. Työpäpöreita. Lapin yliopisto, Rovaniemi.
- Kettunen P (2002) Miksi osallistumisesta puhutaan? Osallistumisen kehittäminen suomalaisissa kunnissa. Teoksessa: Bäcklund P, Häkli J & Schulman H (toim.) Osalliset ja osaajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa. Gaudeamus, Helsinki, 18–35.
- Kettunen P & Kiviniemi M (2000) Osallistumisen tutkimus ja kansalaisten muuttuva toimintaympäristö. *Politiikka* 42 (1): 45–56.
- Kettunen P & Osenius J (2002) Kohti osallistumisen uutta aikaa: osallisuushankkeen II-vaiheen arviointiraportti. Sisäasiainministeriö, Helsinki.
- Kickert W J M, Klijn E-H & Koppenjan J F M (1997) Managing complex networks: strategies for the public sector. Sage Publications, London.
- Kinnunen M & Korvajärvi P (1996) Työelämän sukupuolistuvat käytännöt. Vastapaino, Tampere.
- Kirkinen H (1996) Maakuntahallinto: kansanvallan uusi taso. Porvoo Helsinki Juva WSOY.
- Kivineva J (2004) Seutuyhteistyön mahdollisuudet kuntien palvelutuotannossa. Esimerkkinä Kaakois-Pirkanmaan seutukunta. Pro gradu -tutkielma. Tampereen yliopisto, Kunnallispolitiikka, Tampere.
- Knuutinen M (1996) Maakunnat, aluekehitys ja EU: tutkimus maakunnan liittojen oikeudellisesta asemasta. Ps Projektihallinta Oy, Tampere.
- Kohonen K & Tiala T (toim.) (2002) Kuntalaiset ja hyvä osallisuus: lupaavia käytäntöjä kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien edistämiseksi. Sisäasiainministeriön julkaisuja, Helsinki.
- Koivisto R (2005) Sosiaalipalvelujen yhteistoiminnallisuus kunnallisissa strategioissa. *Acta wasensia* No 149. *Hallintotiede* 10. Vaasan yliopisto.
- Kooy M A & Ettinger W H (2002) Involving medical staff in strategic decisions is key to success. *The Physician Executive* July-August, 38–42.
- Korpilahti L (2004) Seudullinen yhteistyö sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisessa: kyselytutkimus kuntien viranomaisten ja päättäjien kantarajat ylittävän yhteistyön kokemuksista Luoteis-Pirkanmaalla. Pro gradu -tutkielma. Tampereen yliopisto, Sosiaalipolitiikan ja sosiaalityön laitos.
- Koskiahde J (2003) Seutukunta kuntalaisen osallistumisfoorumiksi? Poliittisten päätöksentekijöiden näkemykset seutuyhteistyön ja -demokratian kehittämisestä. Pro gradu -tutkielma. Tampereen yliopisto, Poliitiikan tutkimuksen laitos, Tampere.
- Koskiahho B (2001) Menestyvän kaupungin salaisuuksia hallinnan kannalta. Teoksessa: Häikiö L, Koskiahho B & Leino H (2001) Paikallinen valta. *Civil society papers* 4. Tampereen yliopisto, sosiaalipolitiikan laitos. Tampereen yliopistopaino Oy, Juvenes Print, Tampere, 5–43.
- Koskiahho B (2002) Onko osallisuus vahvaa demokratiaa? Maankäyttö- ja rakennuslain soveltamisesta. Teoksessa: Bäcklund P, Häkli J & Schulman H (toim.) (2002) Osalliset ja osaajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa. Gaudeamus, Helsinki, 36–57.
- Koskinen K (2001) Management of tacit knowledge in a project work context. Dissertation. *Acta polytechnica scandinavica*. Industrial management and business administration series No. 10. Pori school of technology and economics. Tampere university of technology.

- Krogars M (2000) Turvallisuushallinnon yhteistyöhaasteet. Toimiva verkosto- ja klusteriajattelu edellyttävät kykyä ja tahtoa jakaa osaamista. *Hallinnon Tutkimus* 19 (4): 334–346.
- Kröger T (1996) Kunnat valtion valvonnassa? Sipilä J, Ketola O, Kröger T & Rauhalo P-L (toim.) *Sosiaalipalvelujen Suomi*. WSOY, Juva, 23–85.
- Kröger T (1997) Hyvinvointikunnan aika. Kunta hyvinvointivaltion sosiaalipalvelujen rakentajana. Väitöskirja. *Acta Universitatis Tamperensis* 561. Tampereen yliopisto, sosiaalipolitiikan laitos. Vammalan Kirjapaino Oy, Vammala.
- Kuitunen S, Pajunen J & Aho P (2003) Maakuntien merkitys ja tehtävät. Kunnallisan alan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisut nro 36. Vammalan kirjapaino Oy, Vammala.
- Kulokivi S (2004) Radiologian alueellisen yhteistyön mahdollisuuksia Itä- ja Keski-Suomessa. Pro gradu -tutkielma, Kuopion yliopisto, yhteiskuntatieteellinen tiedekunta, terveyshallinnon ja -talouden laitos, Kuopio.
- Kuntalaki 365/1995.
- Kuopila A (2004) Ajankäyttö kuntien seudullisessa yhteistyössä. Tampereen yliopisto. Kunnallistieteiden laitos. Pro gradu -tutkielma.
- Laamanen K (1998) Maakunnallinen kylätoimintayhdistys alueellisena kehittäjänä – kylätoimintaa vanhan ja uuden murroksessa. *Maaseudun uusi aika*. Maaseutututkimuksen ja -politiikan aikakauslehti 6 (1): 28–34.
- Laki alueiden kehittämisestä 1135/1993.
- Laki Kainuun hallintokokeilusta 343/2003.
- Laki seutuvaltuustokokeilusta 62/2004.
- Laki seutuyhteistyökokeilusta 560/2002.
- Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999.
- Lakso T & Ristaniemi O (2001) Sektoritavoitteista yhteistoiminnalliseen maakuntasuunnitteluun: arvio suunnitteluprosessin organisoimisesta ja kehittämistarpeista Etelä-Pohjanmaan maakunnassa. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 29 (2): 115–130.
- Lantto E (2002) Radiologia Keski-Suomessa – Alueellinen toimintamalli 2000-luvulle ja sen etukäteisarviointi. Kuopion yliopiston julkaisuja E. Yhteiskuntatieteet 96. Kuopion yliopiston painatuskeskus, Kuopio.
- Lapintie K (1998) Analysing and evaluating argumentation in planning. *Environment and planning B: Planning and Design* 25 (2): 187–204.
- Laurila H (2000) Urban governance – Kaupunkitalouden tehokas hallinta. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 28 (1): 7–16.
- Lehto J & Blomster P (1999) 1990-luvun alun lama ja sosiaali- ja terveystalouselupolitiikan suunta. *Yhteiskuntapolitiikka* 64 (3): 207–221.
- Lehto J & Blomster P (2000) Talouskriisin jäljet sosiaali- ja terveystalouselupolitiikassa. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja*. Kunnallistieteiden yhdistys. 28 (1): 44–60.
- Lehto J, Kananen A, Kokko S & Taipale V (2003) *Sosiaali- ja terveydenhuolto*. 1.-2. painos. WS Bookwell Oy, Juva.
- Leino H (2001) Vallankäyttö vuorovaikutteisessa kaavasunnittelussa. Teoksessa Häikiö L, Koskiahho B & Leino H (2001) *Paikallinen valta*. Civil society papers 4. Tampereen yliopisto, Sosiaalipolitiikan laitos. Tampereen yliopistopaino Oy, Juvenes Print, Tampere, 44–70.
- Leino H (2005) Vuores – tampereläinen oppitunti osallistumisesta. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 33 (4): 339–351.
- Leino H (2006) Kansalaisosallistuminen ja kaupunkisuunnittelun dynamiikka. *Tutkimus Tampereen Vuoreksesta*. Väitöskirja. Tampereen yliopisto, Kauppa- ja hallintotieteiden tiedekunta, Yhdyskuntatieteiden laitos. *Acta Universitatis Tamperensis* 1134. Tampere University Press, Tampere.

- Leskinen H (2001) Kunta vastuuseen. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennepolitiikan toimeenpano ja sen arviointi. Väitöskirja. Kuopion yliopisto, Terveystieteiden ja -talouden laitos. Kuntaliiton painatuskeskus, Helsinki.
- Leskinen H (2003) Kainuun maakuntakokeilun suunnittelua kuvaava tiedote Kainuun hallintokokeilun www-sivuilla.
- Lewin K (1951) Field theory in social sciences. Harper, New York.
- Lewis J P (1998) Mastering project management. Applying advanced concepts of systems thinking, control, evaluation and resource allocation. McGraw-Hill, New York.
- Lincoln Y & Guba E (1985) Naturalistic inquiry. Sage Publications.
- Lindgren M & Packendorff J (2006) What's new in new forms of organizing? On the construction of gender in project-based work. *Journal of Management Studies* 43 (4).
- Lindkvist L (2004) Governing project-based firms: promoting market-like processes within hierarchies. *Journal of Management and Governance* (8): 1, 3–25.
- Linnamaa R (2002) Verkostojen johtaminen Etelä-Pohjanmaan kehittämistyössä. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 30 (1): 44–59.
- Lintunen P (2003) Seudulliset lähipalvelut kuntien yhteistyön haasteena. Väliraportti. Kansallinen terveyshanke: terveyskeskustyö ja seudulliset lähipalvelut. 5/2003.
- Lowndes V & Skelcher C (1998) The dynamics of multi-organizational partnerships: an analysis of changing modes of governance. *Public Administration* 76 (Summer): 313–329.
- Luhtanen M & Rosqvist L (2000) Seutuyhteistyö terveyttä edistävänä toimintana. Case Kotkan-Haminan seutu. Pro gradu -tutkielma. Kuopion yliopisto, Terveystieteiden ja -talouden laitos, Kuopio.
- Lumijärvi I (1998) Hyvinvointipalvelujen ohjaus ensi vuositukselle – kuntien palvelujohtajat visionääreinä. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 26 (1) 78–81.
- Lundquist L (1987) Implementation steering. An actor-structure approach. Lund.
- Lähdesmäki K (2000) New Public Management julkisjohtamisen uudistajana. Paikallisen elinkeinopolitiikan johtamiskysymykset NPM:n näkökulmasta. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja*. Kunnallistieteiden yhdistys. 28 (1): 30–43.
- Lähdesmäki K (2003.) New Public Management ja julkisen sektorin uudistaminen: Tutkimus tehokkuusperiaatteista, julkisesta yrittäjyydestä ja tulosvastuusta sekä niiden määrittelemistä valtion keskushallinnon reformeista 1980-luvun lopulta 2000-luvun alkuun. Väitöskirja. Hallintotiede, Vaasan Yliopisto, Vaasa.
- Lämsä T & Marjoniemi S (2003) Seudullinen yhteistyö perusterveydenhuollossa. Case Ylä-Savo. Pro gradu -tutkielma. Kuopion yliopisto, Terveystieteiden ja -talouden laitos, Kuopio.
- Maakuntajakolaki 1159/1997.
- Maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999.
- Majoinen K (2002) Kuntaliitokset ja kuntien seudullinen yhteistyö – tutkimuksellisia näkökulmia. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 30 (4): 406–412.
- Majoinen K (2006) Valtuustoryhmä ja kunnan kehittämisvalta. Sisäasiainministeriön julkaisuja. Helsinki.
- Majoinen K, Sahala H & Tammi T (2003) Sosiaalipalveluja seutuyhteistyöllä – ideasta sopimukseen. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Mattila M (1999) Verkostojen muotoutuminen ja merkitys – Sosiaali- ja terveystieteiden päätöksentekoverkoston analyysi. Mattila M & Uusikylä P (toim.), Verkostoyhteiskunta. Käytännön johdatus verkostanalyysiin. Tammer-Paino Oy, Tampere, 107–126.
- Mattila M & Uusikylä P (1999) Mitä on verkostanalyysi? Mattila M & Uusikylä P (toim.), Verkostoyhteiskunta. Käytännön johdatus verkostanalyysiin. Tammer-Paino Oy, Tampere, 7–31.
- Mayntz R (1993) Modernization and the logic of inter-organisational networks. *Knowledge and Policy: The International Journal of Knowledge Transfer and Utilization* (6): 1, 3–16.

- Meklin P (2003) Kunnan toiminta ja organisointi. Kunnallistalous. Anttiroiko A-V, Haveri A, Karhu V, Ryyänänen A & Siitonen P (toim.), Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Kunnallistutkimuksia. Tampereen yliopisto, Kunnallistieteiden laitos. Tampereen yliopistopaino oy, Tampere, 65–75.
- Mennola E (1998) Mitä maakunnista tulee isoina? Kunnallistieteellinen aikakauskirja 26 (1): 7–16.
- Mennola E (1999) Idea maakunnasta. Kunnallisalan kehittämissäätiön Polemia-sarjan julkaisu nro 33. Vammalan Kirjapaino Oy, Vammala.
- Meredith J & Mantel S (1995) Project management. A managerial approach. Third edition. Library of congress cataloguing-in-publication data. John Wiley & Sons, Inc.
- Metsämuuronen J (2005) Tutkimuksen tekemisen perusteet ihmistieteissä. Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä.
- Miettinen R (1993) Methodological issues of studying innovation-related networks. VTT, Technical Research Centre of Finland, Working Papers 4. Espoo.
- Miles M B & Huberman A M (1994) Qualitative data analysis: an expanded sourcebook. 2nd edition. Thousand Oaks, CA, Sage.
- Morgan G (1990) Organizations in society. Macmillan. Hong Kong.
- Morris P W G (1997) The management of projects. 2nd edition. Thomas Telford, London.
- Morris P W G, Jones I & Wearne S H (1998) Current research directions in the management of projects at UMIST. Centre for Research in the Management of Projects, UMIST.
- Mäkelä, K (1995) Kvalitatiivisen analyysin arviointiperusteet. Teoksessa: Mäkelä, Klaus. (Toim.) (1995) Kvalitatiivisen aineiston analyysi ja tulkinta. 1995. Gummerus Kirjapaino Oy, Saarijärvi, s. 42–61.
- Mäkinen M (1999) Yhteisöaluepolitiikan periaatteiden teoreettinen erittely ja soveltaminen Suomessa. Väitöskirja. Acta Universitatis Tamperensis, Tampereen yliopisto, Tampere.
- Mäkinen M (2003) Suora kansalaisosallistuminen aluekehittämisessä. Hallinnon tutkimus 22 (3): 276–282.
- Naschold F (1995) The modernization of the public sector in Europe. A comparative perspective on the Scandinavian experience. Labour policy studies 93. Ministry of Labour, Helsinki.
- Niemi-Ilahti A (2002) Verkostoparadigma ja implementaatiotutkimus. Hallinnon Tutkimus 21 (3): 209–220.
- Niemi-Ilahti A, Stenvall J & Ståhlberg K (2002) Iskukykyisempi Suomi – suomalaisen aluehallinnon kokonaisarviointi ja kehittämislinjauksia. Asiantuntijalausunto, Sisäasiainministeriö.
- Niiniluoto I (1999) Johdatus tieteenfilosofiaan. Käsitteen- ja teorianmuodostus. Toinen painos. Otava, Keuruu.
- Niiranen V (2005) Ohjauksen uudet piirteet. Tuloksellisuuden arviointi kunta–valtio-suhteen ohjausmekanismina. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 33 (4): 279–289.
- Nikkilä J (1998) Terveydenhuollon kehittämisprojekti. Selvitysmiesraportti I terveydenhuollon toimivuus. Asiakkaan asema terveydenhuollossa. Sosiaali- ja terveysministeriö, työryhmämuitioita 1998:1.
- Nikula J (2003) Epäsymmetria kuntien hallinnonalojen välisessä yhteistyössä. Hallinnon Tutkimus 22 (3): 261–274.
- Niskanen J (1997) Markkinaohjautuvuuden vaikutus arvoihin julkisessa sairaanhoidossa. Väitöskirja. Vaasan yliopisto, Vaasa.
- Nummela J (2003) Kuntatalous murroksessa – miten käy kuntien palvelutuotannon? Kunnallistieteellinen Aikakauskirja 31 (1): 34–41.
- Nyqvist L (1995) Onnistuuko räätälöity työ nuorisohuollossa? Ehkäisevän nuorisohuollon kokeilu-projektin (LOKKI) arviointitutkimus. Turun yliopisto, Sosiaalipolitiikan laitos. Sarja A: 6/1995. Turku: Painosalama Oy.
- O’Toole L J Jr (1997) Treating networks seriously: practical and research-based agendas in public administration. Public Administration Review (57): 1, 45–52.

- Oulasvirta L, Ohtonen J & Stenvall J (2002) Kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon ohjaus. Tasapainoista ratkaisua etsimässä. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2002: 19. Helsinki.
- Paasivaara L, Leskinen H, Kinnunen J & Hassi J (2003) Terveyden hoidon ja palvelun strategia Kainuun haja-asutusalueella – paikallisuuteen perustuva näkökulma. *Hallinnon tutkimus* 22 (3): 204–211.
- Paasivaara L & Suhonen M (2005) Focal aspects of co-operation between the private, public and third sectors in a sparsely populated area in northern Finland. *International Journal of Circumpolar Health* 64 (4), 346–353.
- Paasivaara L, Suhonen M & Nikkilä J (2005) Yksityisen, julkisen ja kolmannen sektorin yhteistyön käynnistämävaihe hoivapalvelutuotannossa. *Hallinnon tutkimus* 24 (4): 16–25.
- Pajunen K (2006) Stakeholder influences in organizational survival. *Journal of Management Studies* 43 (6): 1261–1288.
- Palonen K (1988) Tekstistä politiikkaan. Johdatusta tulkintataitoon. Vastapaino, Tampere.
- Parys, M (2003) Staff participation in the Belgian public sector reform. *International Journal of Public Sector Management* 16 (6): 446–458.
- Patton M Q (1986) *Qualitative evaluation methods*. 7th printing. Sage Publications, California.
- Patton M Q (1990) *Qualitative evaluation and research methods*. Sage Publications, Newbury Park.
- Pelttari P & Rouhiainen N (1997) Verkostoitumalla ja yhteistyöllä innovaatioihin? – Esimerkkinä sosiaali- ja terveysalan kehittämisprojektit. Alasoini T & Kyllönen M (toim.) (1998) Aallon harjalla. Kansallinen työelämän kehittämisohjelma. Työministeriön raportteja 4. Vuosikirja 1998. Helsinki, 101–116.
- Perttunen J (2002) Sininen Kainuu – ajatuksesta toiminnaksi. Selvitysmies Perttusen ehdotukset Kainuun hallintokokeilun toteuttamiseksi. Sisäasiainministeriön julkaisu 8/2002. www.intermin.fi/julkaisut/sininenkainuu.pdf
- Pettigrew A M (1973) *The politics of organizational decision-making*. Tavistock Publications Limited, London.
- Peuhkuri T (2005) Tapaustutkimuksen valinnat. Esimerkkinä Saaristomeren rehevöitymis- ja kalankasvatuksesta. Teoksessa: Räsänen P, Anttila A-H & Melin H (toim.) (2005) Tutkimus menetelmien pyörteissä. Sosiaalitutkimuksen lähtökohdat ja valinnat. WS Bookwell Oy, Juva, 291–308.
- Pfeffer J & Salancik G R (1978) *The external control of organization. A resource dependence perspective*. Harper & Row Publishers, New York.
- Pinto J K & Prescott J E (1988) Variations in critical success factors over the stages of the project life cycle. *Journal of Management* 14 (1): 5–18.
- Raunio K (1999) Positivismi ja ihmistiede. Sosiaalitutkimuksen perustat ja käytännöt. Gaudeamus, Tampere.
- Redman T & Snape E (2005) Unpacking commitment: multiple loyalties and employee behaviour. *Journal of Management Studies* 42 (2), 301–328.
- Rhodes R (1991) Policy networks and sub-central government. In: Thompson G, Frances J, Levacic R & Mitchell J (eds.) *Market, hierarchies and networks. The coordination of social life*. Sage Publications, London.
- Rhodes R (1996) The new governance. *Governing without government*. *Political Studies* 44 (4): 652–667.
- Pietilä V (1976) *Sisällön erittely*. Toinen painos. Oy Gaudeamus Ab.
- Pirnes H (2002) *Verkostoylivoimaa*. Vantaa, WSOY.
- Polit D F & Hungler B P (1999) *Nursing research. Principles and methods*. Lippincott Company, Philadelphia.
- Pollit C & Bouckaert G (2000) *Public management reform. A comparative analysis*. Oxford University Press, Oxford.

- Pollit C & Hanney S (1997) Public management reforms: three Anglo-Finnish case studies. Ministry of Finance, Edita Ltd., Helsinki.
- Pollit C, Hanney S, Packwood T, Rothwell S & Roberts S (1997) Public management reforms: five country studies. Ministry of Finance, Helsinki Finland. Edita Ltd. Helsinki.
- Rantama E (2002) Uudet instituutiot omaehtoisen kehittämisen tukena. Väitöskirja. Acta Universitatis Tamperensis 879. Tampereen yliopisto, taloudellis-hallinnollinen tiedekunta, Tampere.
- Raunio K (1999) Positivismi ja ihmistiede. Sosiaalitutkimuksen perustat ja käytännöt. Gaudeamus, Tampere.
- Rogers E M & Kincaid D L (1981) Communication networks. Toward a new paradigm for research. The Free Press, New York.
- Ryan G W & Bernard H W (2000) Data management and analysis methods. Teoksessa: Denzin N K & Lincoln Y S 2000. Handbook of qualitative research. Second edition. Sage Publications, California, 769–802.
- Ryynänen A (2003) Kunnallinen itsehallinto. Teoksessa: Anttiroiko ym. (toim.): Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Kunnallistutkimuksia. Tampereen yliopisto, Kunnallistieteiden laitos. Tampereen yliopistopaino Oy, Tampere, s. 24–44.
- Ryynänen A & Salovaara C (2002) Kokeilusta käytännöksi: osallisuushankkeen selonteon taustareportti. Sisäasiainministeriön julkaisuja, Helsinki.
- Ryynänen O-P, Myllykangas M, Kinnunen J, Isomäki V-P & Takala J (1999) Terveiden ja sairau- den valinnat. Toinen painos. Suomen Kuntaliitto. Kuopion yliopisto. Helsinki.
- Räsänen M (2003) Perusterveydenhuollon palvelujen alueellistaminen: näkökulmina palvelujen laatu ja vaikuttavuus. Lisensiaatintutkimus. Tampereen yliopisto, Hallintotieteen laitos, Tampe- re.
- Rättilä T (2004) Osallistuako vai ei? Poliittisen osallistumisen lähtökohtia monimutkaistuvassa de- mokratiassa. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 32 (4): 308–322.
- Rääpysjärvi V (2001) Yhteistyötä yli kuntarajojen. Pro gradu -tutkielma. Hoitotieteen ja terveyshal- linnon laitos, Oulun yliopisto.
- Rönkkö P (2005) Kunta- ja palvelurakennemuutos – kuntien rahoitusongelman ratkaisu vai uusi ongelma. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 33 (2): 148–151.
- Saarelainen T (2003) Managing local networks. Impacts of network management on the implemen- tation of New Public Management and citizen participation. Väitöskirja. Yhteiskuntatieteet, Ro- vaniemi.
- Sager T (1994) Communicative planning theory. Department of transportation engineering. Nor- wegian Institute of Technology. University of Trondheim. Avebury, British Library Cataloguing in Publication Data.
- Salmikangas A-K (2004) Nakertamisesta hanketoimintaan: tapaustutkimus Nakertaja-Hetteenmäen asuinalueen kehittämistoiminnasta ja liikunnan osuudesta yhteissuunnittelussa. Väitöskirja. Jy- väskylän yliopisto, Jyväskylä.
- Salminen A (1998) Hallintotiede. Organisaatioiden hallinnolliset perusteet. Kolmas painos. Oy Edita Ab, Helsinki.
- Salminen A (2001) The reform ”industry” in the Finnish government: Towards the new welfare idea through the central and local administrative reforms of the 1980s and 1990s. In: Peters G & Pierre Jon (eds.) Politicians, bureaucrats and administrative reform, Routledge, London, pp. 142–153.
- Salminen A (2004) Julkisen toiminnan johtaminen. Hallintotieteen perusteet. Edita, Helsinki.
- Sandberg N, Stensaker B & Aamodt P O (2002) Evaluation in policy implementation: An insider report. International Journal of Public Sector Management 15 (1): 44–55.
- Saravirta A (2001) Project success through effective decisions: Case studies on project goal setting, success evaluation and managerial decision making. Väitöskirja, Lappeenranta teknillinen korkeakoulu. Digipaino: Lappeenranta.

- Savolainen H (2005) Alueellinen yhteistyö laboratoriotoinnassa. Tutkimus erikoissairaanhoidossa ja perusterveydenhuollossa työskentelevien laboratoriohoitajien odotuksista ja suhtautumisesta laboratoriotoinnin alueelliseen yhteistyöhön. Pro gradu -tutkielma. Kuopion yliopisto, yhteiskuntatieteellinen tiedekunta, terveystieteiden ja -talouden laitos, Kuopio.
- Scott J (1991) Social network analysis. A handbook. Sage Publications, London.
- Self P (1979) Administrative theories and politics. George Allen & Unwin, London.
- Seppänen R (1997) Evaluatiivinen näkökulma kehittämistyöhön. Hallinnon tutkimus 16 (2): 100–107.
- Seppänen-Järvelä R (1999) Luottamus prosessiin. Kehittämistyön luonne sosiaali- ja terveysalalla. Väitöskirja. Helsingin yliopisto, valtiotieteellinen tiedekunta. STAKES, tutkimuksia 104. Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä.
- Seppänen-Järvelä R (2000) Kehittämishankkeiden evaluaatio: tarpeellista mutta vaikeaa. Hallinnon tutkimus 19 (4): 389–397.
- Siitonen P (2003) Osallisuus ja osallistuminen osana paikallista hallintaa. Teoksessa: Anttiroiko A-V ym. Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Kunnallistutkimuksia. Tampereen yliopisto, Kunnallistieteiden laitos, Tampereen yliopistopaino, Tampere, 197–216.
- Siivonen V (2003) Organisaation sosiaalinen rakenne ja strategian toimeenpano – verkostanalyytinen tutkimus. Hallinnon tutkimus 22 (2): 147–158.
- Sinkkonen S (1989) Sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyö. Teoksessa: Sinkkonen S & Niemelä P (toim.) (1989) Yhteiskuntatieteellinen tutkimus Kuopion yliopistossa. Artikkelikooste tutkimushankkeista ja -tuloksista. Kaupunginjohtaja Juhani Koskiselle omistettu juhla-kirja. Kuopion yliopiston julkaisuja. Yhteiskuntatieteet. Alkuperäisjulkaisuja 1/1989.
- Sinkkonen S & Kinnunen J (1994) Arviointi ja seuranta julkisella sektorilla. Kuopion yliopiston julkaisuja E, Yhteiskuntatieteet 22, Kuopio.
- Sinkkonen S & Nikkilä J (1988) Suomen terveydenhuollon hallinto. WSOY, Juva.
- Sintonen H, Pekurinen M & Linnakko E (1997) Terveystaloustiede. WSOY, Porvoo.
- Sjöblom S (2006) Kohti projektoitunutta julkishallintoa. Teoksessa: Sulkunen P & Rantala K (toim.) Projektityhteiskunnan kääntöpuolia. Gaudeamus Kirja. Tammer-Paino, Tampere, 71–86.
- Snow D A & Trom D (2002) The Case Study and the Study of Social Movements. Teoksessa: Klandermans B & Staggenberg S (eds) Methods of social movement research. University of Minnesota Press, Minneapolis, London, 146–172.
- Soininen M (1995) Tieteellisen tutkimuksen perusteet. Turun yliopiston täydennyskoulutuskeskuksen julkaisuja A: 43. Turku: Painosalama Oy.
- Sotarauta M (1996) Kohti epäselvyyden hallintaa. Pehmeä strategia 2000-luvun alun suunnittelun lähtökohdaksi. Väitöskirja. Tampereen yliopisto, Aluetieteen laitos. Tulevaisuuden tutkimuksen seura, Acta Futura Fennica No 6. Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä.
- Sotarauta M (1999) Strateginen suunnittelu alueellisessa kehittämisessä. Teoksessa: Sotarauta M & Linnamaa R (toim.) Etelä-Pohjanmaan strategioita ja kehittämismallia etsimässä – Pehmeä strategia maakuntasuunnittelussa. Alueellisen johtamisen tutkimusyksikkö. Sente-julkaisuja 2/1999, Tampereen yliopisto, Tampere.
- Sotarauta M & Lakso T (2000) Muutoksen johtaminen ja luova jännite. Tutkimus Kainuun kehittämistoiminnasta. Suomen Kuntaliitto, ACTA nro 132. Helsinki.
- Sotarauta M, Linnamaa R & Suvinen N (2003) Tulkitseva kehittäminen ja luovat kaupungit. Verkostot ja johtajuus Tampereen kehittämisessä. Tampereen yliopisto, Alueellisen kehittämisen tulosyksikkö, Sente-julkaisuja 16/2003. Cityoffset Oy, Tampere.
- Sotarauta M, Linnamaa R & Viljamaa K (1999) Karhukunnat peilissä: seutuyhteistyön lähtökohdat, esteet ja mahdollisuudet Porin seudulla. Tampereen yliopisto, Aluetieteen ja ympäristöpolitiikan laitos, Alueellisen johtamisen tutkimusyksikkö. Tampereen yliopisto, Tampere.

- Sotirlou D & Wittmer D (2001) Influence methods of project managers. Perceptions of team members and project managers. Daniels College of Business, University of Denver, USA. *Project Management Journal* 32, 12–20.
- Stacey R D (1993) *Strategic management and organizational dynamics*. London, Pitman Publishing.
- Stake R E (2000) Case studies. In: Denzin N K & Lincoln Y S (eds.) (2000) *Handbook of qualitative research*. 2nd edition. Sage Publications, California, 435–454.
- Stenlund H (2001) *Projektijohtamisen perusteet*. Espoo: Promanet Oy.
- Stenvall J & Syväjärvi A (2006) Onks tietoo? Valtion informaatio-ohjaus kuntien hyvinvointitehtävissä. Valtiovarainministeriö, Hallinnon kehittämissosasto. *Tutkimukset ja selvityset*, 3/2006. Edita Prima Oy, Helsinki.
- Stoker G (2004) *Transforming local governance: from Thatcherism to new labour*. Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Streeck W & Schmitter P (1991) Community, market, state – and associations? The prospective contribution of interest governance to social order'. Teoksessa: Thompson G, Frances J, Levacic R & Mitchell J (eds.) *Market, hierarchies and networks. The coordination of social life*. Sage Publications, London, 227–241.
- Suhonen M (2003) Projektin toiminnan ohjaaminen projektin elinkaaren eri vaiheissa. Tapaustutkimus Euroopan sosiaalirahaston rahoittamasta projektista. Pro gradu -tutkielma. Hoitotieteen ja terveyshallinnon laitos, Oulun yliopisto, Oulu.
- Suhonen M (2006) Asiantuntijaosallistuminen sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämishankkeen suunnittelussa. Lisensiaatintutkimus. Hoitotieteen ja terveyshallinnon laitos, Oulun yliopisto, Oulu.
- Suhonen M & Paasivaara L (2004) Maakuntalaisten osallistaminen Kainuun hallintokokeilun suunnitteluun. *Hallinnon Tutkimus* 23 (3): 48–60.
- Suhonen M, Paasivaara L & Nikkilä J (2004) Ohjaus projektin elinkaarella. Esimerkkinä Euroopan sosiaalirahaston rahoittama projekti. *Hallinnon Tutkimus* 23 (1): 38–47.
- Suhonen M, Paasivaara L & Nikkilä J (2006) Asiantuntijaosallistuminen Kainuun maakuntakokeilun suunnitteluun – suunnittelijoiden näkemyksiä osallistumismahdollisuuksistaan ja niihin liittyvistä tekijöistä. Arvioitavana Kunnallistieteellinen aikakauskirja -julkaisussa.
- Suhonen M, Paasivaara L & Stenvall J (2007) *Tekstianalyysi terveyshallintotieteellisessä tutkimuksessa*. Käsikirjoitus Hallinnon Tutkimus -lehteen.
- Suikkanen S (2002) Seutuyhteistyö toiminnallisesti hajaantuneella seutukunnalla. Esimerkkinä Loimaan seutukunta. Pro gradu -tutkielma. Tampereen yliopisto, Aluetieteen ja ympäristöpolitiikan laitos, Tampere.
- Sulkunen P (1995) Ryhmähaastattelujen analyysi. Teoksessa: Mäkelä K (Toim.) (1995) *Kvalitatiivisen aineiston analyysi ja tulkinta*. Gummerus Kirjapaino Oy, Saarijärvi, s. 264–285.
- Sulkunen P (2006) *Projektityhteiskunta ja uusi yhteiskuntasopimus*. Teoksessa: Sulkunen P & Rantala K (toim) *Projektityhteiskunnan kääntöpuolia*. Gaudeamus Kirja. Tammer-Paino, Tampere, 17–38.
- Suomen perustuslaki 731/1999.
- Sutela M (1998) Kuntalainen osallistujana ja vaikuttajana. Teoksessa: Hoikka P (toim.) *Kunnat 2000-luvun kynnyksellä*. TAJU, Tampere.
- Sutela M (2000) *Suora kansanvalta kunnassa: oikeusvertaileva tutkimus kansanäänestyksestä kunnan asukkaiden itsehallinnon toteuttajana*. Väitöskirja. Lakimiesliiton kustannus, Helsinki.
- Sutela M (2001) Kuntalaisen roolin muutos: asukkaasta asiakkaaksi. *Oikeus* 30 (4): 418–436.
- Syrjälä L (1994) Tapaustutkimuksen luonnehdintaa. Teoksessa: Syrjälä L, Ahonen S, Syrjäläinen E & Saari S (1994) *Laadullisen tutkimuksen työtapoja*. Kolmas painos. Kirjapaino Oy West Point, Rauma, 10–24.

- Syrjälä L & Numminen M (1988) Tapaustutkimus kasvatustieteessä. Oulun yliopiston kasvatustieteiden tiedekunnan tutkimuksia. Oulun yliopisto, Monistus- ja kuvakeskus, Oulu.
- Taavila A (1998) Kuntien seudullinen yhteistyö. Lisensiaatintutkielma. Kunnallispolitiikka, Kunnallistieteiden laitos, Tampereen yliopisto, Tampere.
- Talvitie J (2000) Kunta vai maakunta? Globalisaatio ja regionalismi. Kunnallisan alan kehittämissääntöjen Polemia-sarjan julkaisu nro 36, Vammalan Kirjapaino Oy, Vammala.
- Taskinen H (2005) Oikeudenmukaisuus ja kulttuurien kohtaaminen sosiaali- ja terveysalojen organisaatioiden yhdistämisessä. Väitöskirja. Kuopion yliopisto, yhteiskuntatieteellinen tiedekunta, Terveystieteiden ja -talouden laitos. Kuopion yliopiston julkaisuja E. Yhteiskuntatieteet 126. Kuopio.
- Taylor F W (1914) Tieteellisen liikkeenjohdon periaatteet. Suomentanut Jalmari Kekkonen. Karisto, Hämeenlinna.
- Temmes M (1994) Hallinto puntarissa: hallintouudistusten arvioinnin mahdollisuudet ja edellytykset. Helsingin yliopisto, Yleisen valtio-opin laitos, Helsinki. Valtiovarainministeriön julkaisuja, Valtion painatuskeskus.
- Temmes M (2003) Hallintouudistusten epäonnistumiset – syyt ja seuraukset. Hallinnon tutkimus 22 (3): 227–243.
- Temmes M & Kiviniemi M (1995) Muutoksen mahdollisuudet. Arviointija ja näkemyksiä julkisen sektorin ja hallinnon kehittämisestä 1990-luvulla. Valtiovarainministeriö, Helsingin yliopisto, Yleisen valtio-opin laitos. Painatuskeskus Oy, Helsinki.
- Teperi J (2005) Pitääkö terveydenhuolto lupauksensa? Teoksessa: Heikkilä M, Kautto M & Teperi J (2005) Julkinen hyvinvointivastuu sosiaali- ja terveydenhuollossa. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 5/2005. Edita Prima Oy, Helsinki, 60–91.
- Thompson G, Frances J, Levacic R & Mitchell J (eds.) (1991) Market, hierarchies and networks. The Coordination of Social Life. Sage Publications, London.
- Tiihonen S (2000) Miten nostaa valtioneuvoston hallintakapasiteettia tietoyhteiskunnassa? Tietojohdaminen, strateginen työskentely ja verkostomainen toiminta. Hallinnon Tutkimus 19 (4): 347–367.
- Tiihonen S (2004) Maailmanpankin hyvä hallinta. Hallinnon Tutkimus 23 (1): 15–29.
- Tiihonen S & Tiihonen P (2004) Kohti globaalivastuuta. Maailmanhallinta – politiikkaa, taloutta ja demokratiaa. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. VATT-julkaisuja 39. Gummerus Kirjapaino Oy, Saarijärvi.
- Tiilikilä U (2002) Byrokratian tutkija byrokratian pyörityksessä. Teoksessa: Heikkinen, Vesa. (Toim.) (2002) Virkapukuinen kieli. Tietolipas 82. Kotimaisten kielten tutkimuskeskuksen julkaisuja 112. Suomalaisen kirjallisuuden seura, Helsinki. Tammer-Paino Oy, Tampere 2002. s. 218–232.
- Tuori K (2000) Sosiaalioikeus. Toinen laitos. WS Bookwell Oy, Porvoo.
- Uoti A (2003) Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset perusoikeudet kunnallisessa päätöksenteossa: tutkimus lasten hyvinvointipalvelujen oikeudellisesta ohjauksesta ja valvonnasta. Väitöskirja. Tampereen yliopisto.
- Uusikylä P (1999) Hyvinvointilainsäädännön verkostot – Sidosryhmäorganisaatio sosiaali- ja terveyslainsäädännön taustalla vuosina 1968-1995. Teoksessa: Mattila M & Uusikylä P (1999) Verkostoyhteiskunta. Käytännön johdatus verkostanalyysiin. Tammer-Paino Oy, Tampere, 82–105.
- Uusitalo H (1991) Tiede, tutkimus, tutkielma. Johdatus tutkielman maailmaan.
- Vartiainen P (1994) Palveluorganisaatioiden tuloksellisuusarviointi, teoriat ja käytäntö. Päivähoitoon, erityisesti päiväkoteihin kohdistuva monitahoarviointi. Väitöskirja. Vaasan yliopisto.
- Vartiainen P (2000) Projektievaluoinnin periaatteet ja käytännön sovellus. Esimerkkinä Kipinä-projekti. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 28 (3): 220–231.

- Vartiainen P (2001) Intressiryhmät evaluointiprosessissa. Metodologista pohdintaa monitahoarvioinnin avulla. *Hallinnon Tutkimus* 20 (1): 30–40.
- Varto J (1992) Laadullisen tutkimuksen metodologia. Kirjayhtymä, Helsinki.
- Vartola J (2000) Miten maamme hallintoa on uudistettu ja mitä siitä voisi oppia aluehallintoa kehitettäessä? *Hallinnon tutkimus* 19 (3): 320–323.
- Vesala H-H (2003) Terveyskeskusten radiologinen tuotanto Itä-Suomen neljässä sairaanhoitopiirissä. Väitöskirja. Kuopion yliopiston julkaisuja E. Yhteiskuntatieteet. Kuopio.
- Viinamäki O-P (2001) Rakennerahasto-ohjelmien arvioinnin teoria ja käytäntö. Euroopan unionin rakennerahasto-ohjelmat Suomessa kaudella 1995–1999. Lisensiaatintutkimus. Vaasan yliopisto, julkisjohtamisen laitos. Julkaisuja No 87. Vaasa.
- Viinamäki O-P (2004) Seurantatiedon hyödyntäminen ohjelma-arvioinnissa: Esimerkkinä Euroopan sosialirahaston ohjelma-arvioinnit ja seurantajärjestelmä. *Hallinnon Tutkimus* 23 (2): 30–40.
- Viisainen K, Saalasti-Koskinen U, Perälä M-L, Kinnunen J & Teperi J (2002) Terveystieteiden tutkimuskeskus 2000-luvulle -hankkeen alueellisen toimeenpanon arviointi. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2002:8. Edita Prima Oy, Helsinki.
- Virkkunen J & Tuori K (toim.) (1981) Hallinnon rakenteet. Valtionhallinnon organisaatorakenteet ja niiden kehittäminen. Toinen painos. Valtiovarainministeriö, järjestelyosasto. Valtion painatuskeskus, Helsinki.
- Virtanen M (2000a) Normi- ja informaatio-ohjaus. *Yhteiskuntapolitiikka* 65 (5): 385–386.
- Virtanen P (2000b) Projektityö. Porvoo: WS Bookwell Oy, Porvoo.
- Virtanen P (2003) Suomalaisen julkishallinnon johtamisen haasteet ja toimintaympäristön muutoksen hallinta. *Hallinnon Tutkimus* 22 (4): 298–309.
- Virtanen P & Tonttila J (2005) Palvelujärjestelmä toimivaksi. Seutukunnallisten kehittämishankkeiden ja terveydenhuollon palvelujärjestelmän kehittämiskokeilujen arviointi. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2005:7. Sosiaali- ja terveysministeriö. Yliopistopaino, Helsinki.
- Vornanen R (1995) Organisaatioiden välisen yhteistyön tutkiminen. Kuopion yliopiston julkaisuja E. Yhteiskuntatieteet 24. Kuopion yliopiston painatuskeskus, Kuopio.
- Vuorento R (1999) Seutukunta ja talouskunta – Mistä on kyse ja miten ne voisivat toimia? Valanta J (toim.), Yhteisvoimin tulevaisuuteen – Kuntien muuttuvat toimintatavat. Suomen kuntaliitto, Helsinki.
- Vuori J (2005a) Päätöksenteko dialogisesti oppivassa ja johdetussa työyhteisökulttuurissa. Teoksessa: Vuori J (toim.) (2005) Terveys ja johtaminen. Terveystieteiden tutkimuskeskus terveydenhuollon työyhteisöissä, WSOY, 218–259.
- Vuori J (2005b) Terveys ja hallinnon käsitteet. Teoksessa: Vuori J (toim.) (2005) Terveys ja johtaminen. Terveystieteiden tutkimuskeskus terveydenhuollon työyhteisöissä, WSOY, 34–73.
- Walsh K (1995) Public services and market mechanisms. Competition, contracting and the New Public Management. McMillan Press, London.
- White D & Fortune J (2002) Current practice in project management – An empirical study. Centre of Complexity and Change, The Open University, Walton Hall, Milton Keynes UK. *International Journal of Project Management* 20 (1): 1–11.
- Wiili-Peltola E, Lehto J & Viitanen E (2002) Sopimusohjausmenettelyn haasteita sairaalaorganisaatioissa. *Hallinnon tutkimus* 21 (1): 67–77.
- Yang K (2006) Trust and citizen involvement decisions: trust in citizens, trust in institutions, and propensity to trust. *Abstract. Administration & Society* 38 (5).
- Yin R K (1987) Case study research. Design and methods. Sage Publications, vol 5.
- Yin R K (1994) Case study research. Design and methods. (Second edition.) Applied social research methods series volume 5. Sage Publications.

- Ylitalo K (2005) Palveluja yhteistyössä – kunnat valintojen edessä. Sosiaali- ja terveyspalvelujen seudullinen yhteistyö verkostoitumiseen ja työnjakoon perustuvana monitoimijaisena mallina. Tapaustutkimus Oulunkaaren seutukunnan kunnista ja Vaalan kunnasta. Lisensiaatintutkimus. Oulun yliopisto, Hoitotieteen ja terveyshallinnon laitos. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.
- Zimmerbauer K (2005) Seutukuntien imagon kehittämisen haasteet. Etelä-Pohjanmaan seutukuntien tunnettuuden ja identiteetin tarkastelua. Hallinnon Tutkimus 33 (1): 8–21.

Liitteet

Liite 1 Haastateltavien sidokset suunnitteluryhmiin

Liite 2 Teemahaastattelurunko

Liite 3 Aineiston analyysin eteneminen alakategorioista pääteemoihin

Liite 1 Haastateltavien sidokset suunnitteluryhmiin

Liitetaulukko 1. Haastateltavien sidokset suunnitteluryhmiin.

Suunnitteluryhmä, johon henkilö kuului	Niiden haastateltavien (n = 16) lukumäärä, jotka kuuluivat kyseisiin ryhmiin
Kuntien edustajainkokous	2
Maakuntakokeilun ohjausryhmä	4
Maakuntakokeilun johtoryhmä	3
Maakuntakokeilun johtoryhmän työvaliokunta	3
Sihteeristö	2
Elinkeinopolitiikan ohjausryhmä	1
Viestintäryhmä	1
Pääsihteeri	1
Projektipäällikkö	1
Sosiaali- ja terveydenhuollon ohjausryhmä	7
Sosiaali- ja terveydenhuollon asiantuntijatyöryhmä	10
Sosiaali- ja terveydenhuollon työvaliokunta	4

Liite 2 Teemahaastattelurunko

OSALLISTUJAOHJAUS SOSIAALI- JA TERVEYDENHUOLLON KEHITTÄMISHANKKEEN SUUNNITTELUSSA (KAINUUN HALLINTOKOKEILU 2003–2004)

Osallistujalähtöisyys

Suunnitteluorganisaation muodostaminen:
Ryhmien kokoaminen (kokeilun ohjaus- ja johtoryhmä, työvaliokunta, sote-ohjausryhmä, sote-asiiantuntijatyöryhmä, sote-töyvaliokunta, sote-alatyöryhmät)
Virkavalinnat (pp:t & ps)

Suunnittelutyön organisoiminen:
Kokouskäytännöt ja -aikataulut
Ryhmien roolit ja tehtävät

Suunnittelutyön luonne:
Ylhäältä alaspäin eteneminen
Asioiden käsittely monessa ryhmässä
”Esitys-päätös”, esittelykäytäntö

Osallistuminen:
Osallistumismahdollisuudet
Eri sidosryhmien edustuksen huomioiminen

Intressipainotteisuus

Sidosryhmien intressien näkyvyys suunnittelussa

Tavoitesuuntautuneisuus

(Suhtautuminen tavoitteisiin ja osallistuminen niiden asettamiseen)

Aikataulutavoitteet:
Koko hallintokokeilu, soteen vaikuttavat

Budjetti ja rahoitus:
Koko hallintokokeilu, soteen vaikuttavat

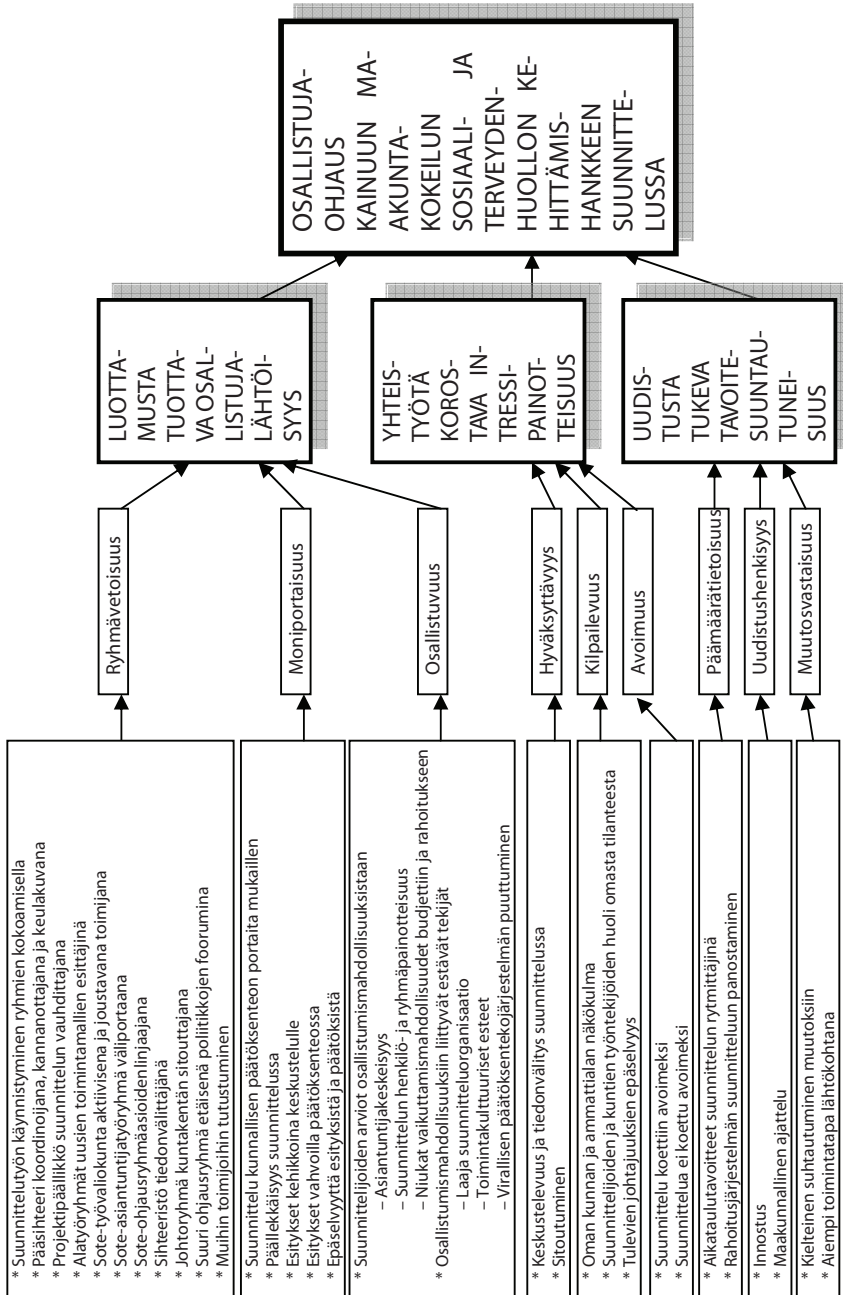
Toimintasisällölliset tavoitteet:

Soten eri osiot

Etenemisen seuranta

Liitekuvio 1. Teemahaastattelurunko

Liite 3 Aineiston analyysin eteneminen alakategorioista pääteemoihin



Liitekuvio 2. Aineiston analyysin eteneminen alakategorioista pääteemoihin.

ACTA UNIVERSITATIS OULUENSIS

SERIES D MEDICA

909. Herva, Anne (2007) Depression in association with birth weight, age at menarche, obesity and metabolic syndrome in young adults. The Northern Finland 1966 Birth Cohort Study
910. Lauronen, Erika (2007) Course of illness, outcome and their predictors in schizophrenia. The Northern Finland 1966 Birth Cohort study
911. Majava, Marja (2007) Molecular genetics of Stickler and Marshall syndromes, and the role of collagen II and other candidate proteins in high myopia and impaired hearing
912. Peltoniemi, Annu (2007) Terveystenhoitohenkilöstön valmiudet ohjata hemofiliaa sairastavia ja heidän perheitään
913. Daavittila, Iita (2007) Genetic risk factors for lumbar intervertebral disc disease characterized by sciatica
914. Pylkäs, Katri (2007) ATM, ATR and Mre11 complex genes in hereditary susceptibility to breast cancer
915. Kinnunen, Tuija (2007) Keuhkoastumataudin sairaalahoito Suomessa: hoitoajan pituus ja sen yhteys ennusteeseen
916. Pursiainen, Ville (2007) Autonomic dysfunction in early and advanced Parkinson's disease
917. Paldanius, Mika (2007) Serological studies on *Chlamydia pneumoniae* infections
918. Parkkila, Timo (2007) Sutter metacarpophalangeal arthroplasty in rheumatoid patients
919. Hurtig, Tuula (2007) Adolescent ADHD and family environment—an epidemiological and clinical study of ADHD in the Northern Finland 1986 Birth Cohort
920. Takaluoma, Kati (2007) Lysyl hydroxylases. Studies on recombinant lysyl hydroxylases and mouse lines lacking lysyl hydroxylase I or lysyl hydroxylase 3
921. Majamaa-Voltti, Kirsi (2007) Cardiovascular abnormalities in adult patients with the 3243A>G mutation in mitochondrial DNA
922. Kangas, Jarmo (2007) Outcome of total Achilles tendon rupture repair, with special reference to suture materials and postoperative treatment
923. Annunen-Rasila, Johanna (2007) Molecular and cell phenotype changes in mitochondrial diseases

Book orders:
OULU UNIVERSITY PRESS
P.O. Box 8200, FI-90014
University of Oulu, Finland

Distributed by
OULU UNIVERSITY LIBRARY
P.O. Box 7500, FI-90014
University of Oulu, Finland

S E R I E S E D I T O R S

A
SCIENTIAE RERUM NATURALIUM
Professor Mikko Siponen

B
HUMANIORA
Professor Harri Mantila

C
TECHNICA
Professor Juha Kostamovaara

D
MEDICA
Professor Olli Vuolteenaho

E
SCIENTIAE RERUM SOCIALIUM
Senior Assistant Timo Latomaa

E
SCRIPTA ACADEMICA
Communications Officer Elna Stjerna

G
OECONOMICA
Senior Lecturer Seppo Eriksson

EDITOR IN CHIEF
Professor Olli Vuolteenaho

EDITORIAL SECRETARY
Publications Editor Kirsti Nurkkala

ISBN 978-951-42-8445-8 (Paperback)

ISBN 978-951-42-8446-5 (PDF)

ISSN 0355-3221 (Print)

ISSN 1796-2234 (Online)

