

PÄIHDETYÖN JOHTAMINEN KUNNASSA

Tampereen yliopisto

Yhdyskuntatieteiden laitos

Kunnallispolitiikan Pro gradu -tutkielma

Toukokuu 2010

Aki Heiskanen

Tampereen yliopisto

Yhdyskuntatieteiden laitos, kunnallispolitiikka

HEISKANEN, AKI: Päihdetyön johtaminen kunnassa

Kunnallispolitiikan pro gradu –tutkielma, 78 sivua, 1 liitesivu

Toukokuu 2010

Päihdetyön johtaminen on voimakkaassa rakennemuutoksessa. Muutossuuntia ohjataan voimakkaasti valtakunnan tasolta ohjelmakehittämisen ja informaatio-ohjauksen keinoin. Ohjelmien keskeinen sanoma on järjestelmän uudistaminen, johtamisen kehittäminen sekä terveyden ja hyvinvoinnin edistämisen näkökulman korostaminen.

Tutkimus käsittelee päihdetyön johtamista kunnassa paikallisen hallinnan (governance) teorian näkökulmasta. Tässä tutkimuksessa päihdetyön johtamista kunnassa tarkastellaan hierarkioiden ja verkostojen kautta. Erityisesti olen halunnut selvittää, painottuvatko johtamisessa hierarkkisen vai verkostollisen johtamisen elementit ja mikä on poliittisen ohjauksen rooli päihdetyön johtamisessa.

Päihdetyön johtamista kunnassa on selvitetty laadullisena tutkimuksena. Tutkimuksen teoreettinen viitekehys rakentuu paikallisen hallinnan teoriasta, jossa erityisesti teoreettinen viitekehys on muodostettu hierarkia- ja verkostoteorioiden kautta. Paikallisen hallinnalla teoriassa kuvataan toimintamallia, jolla yritetään vastata monimutkaistuvan toimintaympäristön haasteeseen ja erilaisten sosiaalisten järjestelmien koordinointiin. Uusi hallinnan teoria kuvaa valtiokeskeisyyden heikkenemistä ja monimuotoisen hallinnan kentän muodostumista. Uudessa hallintatavassa toimintatapojen keskiössä eivät ole hierarkkiset käskyvaltasuhteet, vaan vapaaehtoisuuteen perustuvat verkostomaiset toimintatavat.

Tutkimuksen empiirinen aineisto koostuu teemahaastatteluista, jotka tehtiin Sipoon ja Loimaan kuntien päihdetyön johtamisesta vastaaville henkilöille ja yhdelle päihdepalveluja tuottavan organisaation johdolle. Haastatteluaineisto analysoitiin aineistolähtöisellä sisällönanalyysillä.

Tutkimuskohteenani olleet kunnat olivat erilaisia. Sipoo on voimakkaasti kasvava kunta pääkaupunkiseudulla ja Loimaa Lounais-Suomessa sijaitseva maaseutumainen kaupunki. Tutkimustulosteni mukaan kuntien päihdetyön johtaminen on järjestetty hyvin. Johtaminen on dynaamista, nykyaikaista ja palveluita kehitetään aktiivisesti. Henkilökunta on otettu aktiivisesti mukaan kehittämistyöhön ja työntekijöiden osaamista arvostetaan. Kokonaisvaltainen ehkäisevän päihdetyön johtaminen kunnista kuitenkin puuttuu.

Kuntien päihdetyön johtamisessa painottuvat verkostolliset toimintamallit, etenkin kollegiaalisia verkostoja hyödynnetään runsaasti johtamisessa. Verkostojohtamisessa on kuitenkin esteitä, jotka tämän tutkimuksen mukaan johtuvat toimijoiden välisen luottamuksen puutteesta ja organisaatioiden muutospeloista. Poliittinen ohjaus näyttäytyi tutkimuskunnissani siten, että Sipoossa strateginen johtaminen oli keskeinen johtamisen väline. Molemmassa tutkimuskunnissani ohjelmallisen johtamisen vaikutukset olivat selkeästi näkyvissä Kansallisen mielenter-

veys- ja päihdetyön linjausten mukaisissa toimenpiteissä palveluja kehitettäessä. Talousarvion ohjaava rooli on pieni. Loimaalla poliittisen ohjauksen koettiin vaikuttavan hyvin vähän tai ei ollenkaan heidän työhönsä ja johtamiseensa. Poliittinen johto on kuitenkin kiinnostunut päihdetyön johtamisesta ja sen toteutumista seurataan aktiivisesti. Päihdetyön johtamisesta vastaavien johtajien liikkumavara on laaja ja heille on annettu paljon vapautta ja vastuuta palveluiden kehittämiseksi. Poliittisessa johdossa haluttiin virkamiesjohdon ottavan suuren roolin palveluiden kehittämisessä. Hierarkkisuus ja byrokratian haitat eivät tutkimuskunnissani näkyneet, sen sijaan palveluntuottajan haastattelussa byrokratian haitat tulivat esiin.

Asiasanat: päihdetyön johtaminen, paikallinen hallinta, hierarkiat, verkostot, poliittinen ohjaus

Sisällysluettelo

1. Johdanto	1
1.1 Tutkimuksen lähtökohdat	1
1.2 Tutkimustehtävä	3
1.3 Tutkimusmenetelmät ja aineisto.....	5
1.4 Tutkijapositio	7
1.5 Tutkimuksen rakenne	7
2. Kirjallisuuskatsaus päihdetyön johtamisesta.....	9
3. Kuntien toimintaympäristössä tapahtuneet muutokset.....	13
3.1 Globalisaation vaikutukset hyvinvointipolitiikkaan.....	13
3.2 EU:n vaikutus hyvinvointisektoriin	14
3.3 Hyvinvointipalveluiden ja päihdetyön kansalliseen kehitykseen vaikuttavat suunnat ..	14
4. Johtaminen kunnassa.....	18
4.1 Poliittinen ja ammatillinen johtaminen kunnassa.....	18
4.2 Strategiat, talousarvio ja hankkeet ohjauksen välineinä kunnassa.....	20
5. Päihdetyön johtaminen	22
5.1 Päihdetyön johtamiseen vaikuttavat muutosvoimat.....	22
5.2 Päihdetyön johtamisen kokonaisuus	23
5.3 Päihdetyön, päihdehuollon ja päihdepalvelujen määritelmät.....	25
6. Paikallinen hallinta: Hierarkiat ja verkostot tutkielman teoreettisena viitekehyksenä	27
6.1 Hierarkiat.....	27
6.1.1 Byrokratia hallintona.....	27
6.1.2 Hierarkkiset rakenteet osana byrokraattista hallintoa	27
6.1.3 Hallinnosta hallintaan.....	30
6.1.4 Hallinnan käsite.....	32
6.1.5 Hallinta toimintatapana	33
6.2 Verkostot	34

6.2.1 Verkosto hallintatapana.....	34
6.2.2 Erilaisia verkostoja.....	36
6.2.3 Verkostoissa toimiminen.....	38
6.2.4 Hallinta verkostoissa	39
6.2.5 Verkostojen johtaminen	41
7. Tutkimuksen empiirisen osan toteuttaminen.....	44
7.1 Kohteena kaksi erilaista kuntaa.....	44
7.2 Tutkimushaastattelujen toteuttaminen, aineiston analysointi ja validiteetti.....	46
8. Näkökulmia päihdetyön johtamiseen	49
8.1 Päihdetyö on laaja-alaista työtä.....	49
8.2 Päihdetyön palvelujärjestelmä ja johtaminen.....	50
8.2.1 Päihdetyön erityispalvelut ostopalveluina.....	50
8.2.2 Päihdetyö kunnan omina palveluina	51
8.2.3 Päihdetyön johtaminen kunnassa	53
8.3 Hierarkiat, verkostot ja poliittinen ohjaus päihdetyön johtamisessa.....	56
8.3.1 Hierarkiat ja poliittinen ohjaus kuntien päihdetyön johtamisessa.....	56
8.3.2 Verkostojen hyödyntäminen päihdetyössä ja päihdetyön johtamisessa.....	61
8.3.3 Kaksi tapaa muodostaa verkosto	64
8.3.4 Verkostotyön edistäjiä ja esteitä.....	65
8.3.5 Kuinka johtamista voidaan kehittää verkostoja hyödyntämällä?.....	67
9. Johtopäätökset	68
Kirjallisuus	72
Muut lähteet.....	78

1. JOHDANTO

1.1 Tutkimuksen lähtökohdat

Lähtökohtana tutkimukselleni on ollut henkilökohtainen kiinnostus päihdetyöhön ja päihdetyön johtamiseen. Etsiessäni kirjallisuutta ja tutkimuksia päihdetyön johtamisesta huomasin, ettei päihdetyön johtamista ole tutkittu, ei Suomessa eikä muuallakaan. Samanaikaisesti sosiaalialan johtamiseen, sen kehittämiseen ja tutkimiseen on kiinnitetty paljon huomiota (Niiranen 1995; Sinkkonen-Tolppi & Niiranen 2006; Viitanen, Kokkinen, Konu, Simonen, Virtanen & Lehto 2007).

Mielenterveys- ja päihdeongelmat ovat tulevaisuuden kansansairauksia. Jo nyt alkoholinkäyttöön liittyvät kuolemantapaukset ovat nousseet työikäisten yleisimmäksi kuolemia aiheuttaneeksi tekijäksi. Alkoholinkäytöstä johtuviin syihin kuolee vuosittain yli 3000 henkilöä (Taskumatti 2008). Päihteistä ja mielenterveysongelmista johtuvat haitat kasvavat eikä palvelujärjestelmä pysty riittävän hyvin vastaamaan lisääntyneeseen palvelujen tarpeeseen. Mielenterveys- ja päihdepalveluja hakiessaan kuntalaiset kohtaavat palveluaukot, palvelujen päällekkäisyyden ja luukuttamisen. Huomion kiinnittäminen johtamiseen on yksi keino, millä palvelutarpeen ja palveluiden saatavuuden epäsuhtaan voidaan vastata. Johtaminen nousee keskiöön, sillä yli puolessa Suomen kunnista ollaan mielenterveyspalvelujen tilaa selvittäneen Stakesin Merttu-tutkimuksen (2007) mukaan siinä tilanteessa, että mielenterveystyön johtaminen puuttuu kunnista kokonaan. (Vuorenmaa & Wahlbeck 2007.) Käytännön kokemukseni mukaan päihdetyön johtamisessa tilanne on samankaltainen, ellei jopa huonompi.

Päihdetyö ammatillisena toimintana on alkanut kehittyä vasta vuoden 1975 jälkeen ja on siten historialtaan varsin nuorta (Taulukko 1). Päihdetyön kehittämisessä ominaista on alusta alkaen ollut järjestöjen suuri rooli palveluiden tuottajana, päihdetyön ammattilaisten kouluttajina ja asiakastyön menetelmien kehittäjinä. Päihdetyön johtaminen on perinteisesti tapahtunut substanssiosaamisen hallinnan kautta ja siten järjestöt ovat johtaneet kunnan päihdetyötä virallisen organisaation ulkopuolelta. (Ks. Kaukonen 2000; 2002.)

Taulukko 1. Kunnallisten päihdepalvelujen sisällöllinen kehitys

Sosiaalipoliittisten kysymysten ja hallinnon luonne eri aikakausina	Säädös	Rahoitusvastuu, valvonta, ohjaus	Päihdepalvelujen sisältö
Kansalaisyhteiskunnasta valtiolliseen sääntelyyn (1800-luvun lopusta 1930-luvulle): Viitauksista yhteiskunnallisiin kysymyksiin.	Kieltolaki 1919. Köyhäinhuoltolaki 1922. Laki juopuneena tavastun henkilön huollosta 1931.	Ei yhteiskunnallista alkoholihuoltoa.	Rikosoikeudelliset järjestelmät. Yksityiset alkoholihuoltoet Turva 1888 ja Hemfrid 1889.
Eriytyvän sosiaalipoliittikan aika (1930-luvulta vuoteen 1974): Sosiaalisista kysymyksistä tunnistettiin sosiaalisiiin ongelmiin.	Alkoholililaki 1936. Laki rattiihuollosta 1947. Päihdyttävien aineiden väärinkäyttäjien huollosta annettu laki 1961 (PAVL). Alkoholililaki 1968. Laki keskioluesta 1968.	Valtiolla rahoitusvastuu ja valvonta. Komitea- ja neuvottelulaitokset. Vahva säätely ja keskitetty ohjaus.	Pelastavaa huoltotyötä. Yhteiskunnan suojeletoimintaa ja alkoholistin ympäristön suojeleto. Sosiaalihuollon pakot. Työlaitokset vuodesta 1947 eteenpäin. Perustetaan Järvenpäähän alkoholistien vastaanottokoti 1950. A-klintka toiminta alkaa 1955. (PAVL) Korostetaan vapasehtoista hoitoon hakeutumista. Varoitukset muutettiin neuvonnaksi ja ohjaukseksi. 1960-luvun lopulla. Päihdehuollon laitoksia, alettiin puhua hoidosta työlaitosten kurin sijaan. Köyhille pakkoja, parempiosaisille tempiaa.
Kokonaisvaltaisen sektorisuunnitelman aika (1975–1984): Yhteiskunnallisista ongelmista sosiaalteknologian	PAV lain uudistus 1974. Asetus sosiaalihuollon ammattien kalpoisuuksista 1983. Sosiaalitoimen valtion apujärjestelmän uudistus eli VALTA-VA-uudistus 1984	Sosiaalipoliittiset tarpeet ja niihin vastaaminen määriteltiin valtiollisesti. Keskitetysti ohjattu sektoroitu palvelujärjestelmä, ohjataan sekä ylhäältä (hyvinvointivaltion palvelupolitiikka) että alhaalta (professionaalisesti jäsenyvä palvelujen politiikka).	Huoltoitiden lisäksi perustetaan poliklinikkoita, katkaisuhoidossemia, hoito- ja huoltokoteja, ensisuoja ja muita tarpeellisia toimintayksiköitä. Julkista sektoria yhdenmukaistetaan. Aiemmet järjestöjen tuottamat palvelut kunnallistettiin. Erityispaalvelujen laajeneminen. Päihdehuolto ammattilistuu, päihdehuollon sisällöllinen kehittäminen. Järjestöillä koulutusvastuu päihdetyön ammattilaisista ja asiakastyön menetelmien kehittämisessä. Valtio luopuu omista laitoksistaan. Ennaltaehkäisy.
Yhtenäisen palvelupoliittikan aika (1985–1992): Sosiaalisten ongelmien käsittelyn hajauttaminen.	Uusi päihdehuoltolaki 1986. Uusi päihdehuoltolaki kytkettiin sosiaalihuoltoon ja sen keskeiseen lakiperustaan. Päihtäiden ongelmakäyttäjistä tuli oikeussubjekti (avun, tuen ja hoidon hakija) eikä vain kontrollitoimien kohde.	Kunnat vastuussa palvelun järjestämisestä. Rahoitusvastuu siirtyy kunnille. Valtionosuuksia leikattiin vuosittain 1990-luvulla. Palvelut kilpailemaan muiden julkisten menojen kanssa. RAY:n vahva rahoitus.	Velvoite päihdetyöstä terveydenhuololle. Runsasti uusia monimuotoisia kuntoutusmenetelmiä, huumehoidon voimakas kehitys. Päihdeongelmien määrittely palvelujen ja erityisesti järjestöjen vastuulla. Pakkohoitojen käyttö vähenee merkittävästi.
Desentralisoidun sopeutumisen aika (1993-): Sosiaalisten riskien talous- ja tulosohtettu hallinnointi.	Huumeaineilaki 1993. Alkoholililaki 1994. Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista 2004.	Informaatio-ohjaus. Laatusuosituksat. Ohjelmaohjain. Hankkeohjaus. RAY vahva rahoittaja. Sosiaalialan osaamiskeskukset. Kehittämisyksiköt. Valtio-ohjaus lisääntyy. Rahoitusvastuu entistä enemmän kunnilla. Vastimus vaikuttavuudesta ja sen todentamisesta.	Palveluja karstataan, erityisesti laitos- ja erityispaalveluita. Kuntien oma palveluntuotanto vähenee. Palvelut järjestötoimintaa uudestaan RAY:n rahoituksen turvin. Päihdepalvelujen hallinto yhä enemmän kunnallisen päätöksenteon ulkopuolella. Päihdepalvelut ovat entistä vähemmän osa kuntien palvelupolitiikkaa ja ohjautuvat kilpailemalla ostopalveluja asiakas- ja hotojaksokohtaisesti. Lääkkeelliset hoidot.
Rakenne muutoksen aika (2005-)	Terveydenhuoltolaki. Sosiaali- ja terveydenhuollon hallintolaki. Päihde- ja mielenterveyslaki.		Peruspalveluiden roolin korostaminen. Päihde- ja mielenterveyden yhteys.

(Mukaellen Kaukonen 2002; Laitila-Ukkola 2005.)

Kunnan johtamisen konteksti ja johtamisen kohteet ovat moniulotteisia ja haastavia. ”Johtajan työhön kohdistuu yhtä aikaa lukuisia, toisilleen vastakkaisia ja toistensa kanssa kilpailevia arvoja ja tavoitteita. Haasteita kuntapalveluiden johtamiseen tuovat responsiivisuusvaatimusten ja talouden reunaehto- jen ohella erityisesti työvoiman rekrytointi ja verkostomaisten organisaatioiden johtaminen. Kaikki tämä edellyttää entistä parempaa johtamisosaamista, toimivia johtamisen välineitä ja tukea johtajan omaan työhön” (Niiranen 2008,14).

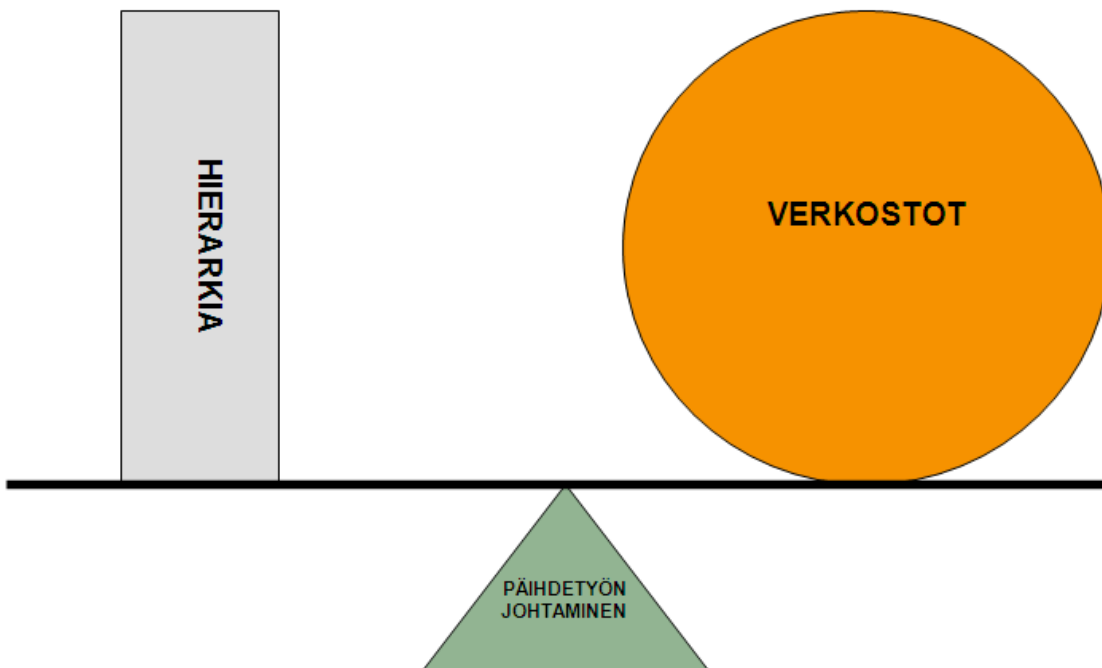
1.2 Tutkimustehtävä

Päihdetyön johtaminen yhtenä sosiaalityön erityisalueena on jäänyt johtamistutkimuksessa huomioita, vaikka sosiaalityön johtamiseen on viime vuosina kiinnitetty paljon huomiota. Kunnan johtamisen kannalta on merkittävää huomioida, että kuntalaisten päihteiden käyttöön liittyvät riskit ja haitat ovat keskeinen kuntalaisten hyvinvointiin vaikuttava tekijä. ”Johtajana sosiaali- ja terveydenhuollossa” -tutkimuksen (Viitanen ym. 2007) tulokset kertovat johtamisen monentasoisesta muutoksesta. Yksi keskeinen tulos tässä tutkimuksessa oli, että horisontaaliset yhteydet ovat vahvasti esillä sosiaalityön johtamisessa, kuten myös verkostoissa vaikuttaminen ja verkostojohtaminen. Päihdepalvelurakenteen pirstaleisuudesta johtuen päihdetyön johtamisessa korostuvat ulkosuhteiden merkitys ja verkostollisen johtamisen piirteet. Tällä hetkellä tilanne kunnissa on vähintäänkin ristiriitainen. Työntekijöillä ja johtajilla on odotus verkostomaisesta toimintatavasta, ja toisaalta kunnan organisaatiossa vallitseva hierarkkinen päätöksentekotapa synnyttää tilanteen, jossa johtajan ja työntekijän on vaikea toimia. Tästä huolimatta kunnan päihdetyön johtamiseen ja paikalliseen hallintaan on kiinnitetty vähän huomiota, siitä ei ole kirjoitettu, eikä sitä ole tutkittu. Tässä tutkielmas- sa paikkaan tätä vajetta.

Tutkimuksen pääkysymyksenä on, miten päihdetyötä kunnassa johdetaan? Pääkysymykseen saadaan vastaus osakysymyksillä, jotka ovat:

1. Millä tavalla päihdetyön johtaminen on kunnassa järjestetty?
2. Minkälaista osaamista päihdetyön johtajat tarvitsevat omassa työssään?
3. Korostuvatko päihdetyön johtamisessa hierarkiat vai verkostot?
4. Minkälainen rooli poliittisella ohjauksella on päihdetyön johtamisessa?
5. Miten päihdetyön johtamista voidaan kehittää hyödyntämällä verkostoja?

Tutkielman teoreettinen viitekehys rakennetaan hallintateorian näkökulmasta. Hallinnassa on kolme keskeistä hallintatapaa eli verkostot, hierarkiat ja markkinat. Opinnäytetyössäni keskityn tarkastelemaan kunnan päihdetyön johtamista verkostojen ja hierarkioiden kautta. Erityisesti kiinnitän huomiota siihen, kuinka nämä eri hallintatavat painottuvat päihdetyötä johdettaessa (Kuva 1). Kunnan johtamisjärjestelmää tutkittaessa ei voi unohtaa poliittisen ohjauksen merkitystä ja roolia.



Kuvio 1. Tutkimustehtävä

Tutkimuksessa kunnan päihdetyön johtamista tarkastellaan hallinnan (governance) teorian näkökulmasta. Lähestymistapana on paikallinen hallinta (local governance) erotuksena kansainvälisestä hallinnasta (global governance), yrityksen hyvästä hallinnasta (corporate governance) ja monitasohallinnasta (multi-level governance). Tarkastelen päihdetyön johtamista kunnassa hierarkioiden ja verkostojen kautta. Erityisesti haluan selvittää painottuvatko johtamisessa hierarkkisen vai verkostollisen johtamisen elementit ja mikä on poliittisen ohjauksen rooli päihdetyön johtamisessa.

1.3 Tutkimusmenetelmät ja aineisto

Tutkimukseni tieteenfilosofinen tausta-ajattelu perustuu aristoteeliseen tieteelliseen traditioon eli kyseessä on ymmärtävä tutkimus. Ymmärtävän otteen lähtökohtana on ihmistieteiden ja luonnontieteiden erottaminen toisistaan metodologisen, ymmärtämisen ja selittämisen käsitteiden kahtiajaon perusteella. Filosofisista lähtökohdista ihmistieteellinen metodologia liitetään hermeneutiikkaan. Fenomenologis-hermeneuttinen tutkimusperinne taas on osa laajempaa hermeneuttista tutkimusperinettä. Fenomenologis-hermeneuttisessa tutkimusperinteessä fenomenologialla tarkoitetaan sitä, että tutkimuskohteena on ihmisen elämismaailma. (ks. Tuomi & Sarajärvi 2006, 27–34.) Tässä tutkimuksessa se tarkoittaa subjektiivista lähestymistapaa eli ulkoinen todellisuus on osa ihmisen tietoisuuden tuotetta, jota voidaan tutkia ja ymmärtää ainoastaan ihmisten subjektiivisten näkemysten kautta. Subjektiivinen näkökulma korostaa ihmistä aktiivisena toimijana, jonka oma toiminta vaikuttaa hänen elämismaailmaansa. Tässä tutkimuksessa päihdetyön johtamista tutkitaan ilmiönä, joka on rakenteistunut tutkijan ja tutkittavan elämismaailman merkityksistä, joita tutkija ja tutkittavat ihmiset ovat antaneet tai kulloinkin antavat tapahtumille ja ilmiöille. Ihmisten subjektiivisia kokemuksia ja merkityksiä tutkittaessa käytetään laadullisia menetelmiä. (ks. Varto 2005, 14.) Fenomenologis-hermeneuttisen tutkimuksen tavoitteena on tehdä jo tunnettu tiedetyksi. Siinä yritetään nostaa tietoiseksi ja näkyväksi se, minkä tottumus on hävittänyt huomaamattomaksi ja itsestään selväksi tai se, mikä on koettu, mutta ei tietoisesti ajateltu. (Tuomi & Sarajärvi 2006, 35.)

Hermeneuttinen ulottuvuus tutkimukseen tulee tulkinnan tarpeen myötä. Hermeneuttinen ymmärtäminen tarkoittaa ilmiöiden merkitysten ymmärtämistä. Hermeneutiikalla tarkoitetaan myös ymmärtämisen ja tulkinnan teoriaa, jossa tulkinnalle etsitään mahdollisia sääntöjä. Hermeneutiikan kaksi muuta avainkäsitettä ovat esiymmärrys ja hermeneuttinen kehä. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että ymmärtäminen on aina tulkintaa ja kaiken ymmärtämisen pohjana on aiemmin ymmärretty

eli esiymmärrys. Kokonaisuutena ymmärtäminen etenee kehämäisenä liikkeenä, hermeneuttisena kehänä, jossa vuorottelevat ja yhdistyvät esiymmärrys ja tulkinta. (Tuomi & Sarajärvi 2006, 34–35.)

Tämä tutkielma on luonteeltaan laadullinen. Laadullisessa tutkimuksessa tutkimuksen kohteena on elämismaailma. Teemahaastattelun avulla selvitetään päihdetyön johtajan elämismaailmaa merkitysten maailmana. Elämismaailmassa merkitykset ilmenevät ihmisen toimina, päämäärien asettamisina, suunnitelmina, hallinnollisina rakenteina, yhteisöjen toimina ja päämäärinä ja muina vastaavina ihmisestä lähtöisin olevina ja ihmiseen päätyvinä tapahtumina. Kaikki elämismaailman asiat ovat riippuvaisia ihmisestä, sillä merkitykset voivat syntyä vain ihmisen kautta. Nämä päihdetyön johtajan elämänalat ennakoivat tietynlaista tapaa kysyä ja tematisoida asioita sekä ryhtyä tutkimaan päihdetyön johtajan maailmaa. (Varto 2005, 28–30.)

Tutkielma on toteutettu tapaustutkimuksena. Tapaustutkimuksessa tieto on yksityiskohtaista ja intensiivistä tietoa yksittäisestä tapauksesta tai pienestä joukosta toisiinsa suhteessa olevia tapauksia (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2006, 125). Tapaustutkimuksen onnistumisen kannalta on oleellista, että teoria on luotu etukäteen ja empirian kerääminen perustuu teoreettiseen viitekehykseen (Ranisto 2005, 27). Tutkimuskohteena on kaksi noin 20 000 tuhannen asukkaan kuntaa, joiden päihdetyön johtamisesta vastaavia henkilöitä haastattelen tutkimuksessani. Haastattelen palveluita tuottavaa toimijaa saadakseni myös palveluntuottajan näkökulman esiin.

Aineisto koostuu kolmesta teemahaastattelusta. Yksi haastatteluista toteutettiin yksilöhaastatteluna, jossa haastattelin kunnan päihdetyön johtamisesta vastaava henkilöä. Kaksi muuta haastattelua on toteutettu ryhmähaastatteluina. Toisessa haastateltavana oli ryhmä päihdepalvelua kuntaan tuottava organisaatiosta ja toisessa ryhmässä kunnan päihdetyön johtamisesta vastaavia henkilöitä sekä oman kunnan palveluntuottajan edustajia, koska kunta tuottaa itse lähes kaikki päihdepalvelunsa. Lisäksi aineistona on käytetty kuntien tilasto- ja indikaattoripankki SOTKANetin tietokantoja. SOTKANetin tietojen kautta vertasin kuntien tilannetta toisiinsa käyttäen vertailuaineistona kuntien asukkaiden taustatietoja ja tietoja palveluiden käytöstä.

Kunnat ovat valikoituneet tutkimukseeni kokonsa ja sijaintinsa takia. Työskentelen itse päihdetyössä ja valitsin kunnat siten, että en tunne entuudestaan haastateltavia toimijoita enkä kunnan päihdetyön johtamisesta vastaavia henkilöitä. Kunnat kooksi valitsin noin 20 000 asukasta, koska halusin saada selkeästi esiin päihdetyön johtamiseen liittyviä ilmiöitä. Pienemmässä kunnassa kuvaa olisi

voinut vääristää johtamisen henkilösidonaisuus ja se, että johtamisen hierarkkista rakennetta olisi voinut olla vaikea saada esiin. Isoissa kunnissa taas ongelmat ovat eri tasolla kuin tarkastelemani johtamisen ilmiöt päihdetyön johtamisessa.

1.4 Tutkijapositio

Tässä tutkimuksessa tutkijan ja tutkittavan kohteen suhde on kiinteä, koska työskentelen päihdetyössä ja teen päihde- ja mielenterveyspalveluiden kehittämistyötä, tunnen syvästi tutkittavan kohteeni kontekstina ja ilmiönä. Kun kaikki laadullinen tutkimus tapahtuu elämismaailmassa, on tutkija silloin osa merkitysyhteyttä, jota hän tutkii. Tällöin hänen oma tapansa ymmärtää ne kysymykset, joita hän muiden kohdalla tutkii, vaikuttaa ratkaisevalla tavalla koko ajan tutkimuksessa. ”Kaikessa tutkimustyössä tutkimuksen kohdallisuuden ratkaisevat ne ennako-oletukset, tutkijan tapa ymmärtää ennen tutkimusta kohteensa ja tutkijan kyky saattaa tämä ennakoitu tutkimuksensa osaksi”. (Varto 2005, 35–36.) Tässä tutkimuksessa tämä tarkoittaa sitä, että olen kirjoittanut esiolettamukseni teoreettiseen osaan tutkimustani ja peilaan aineistoa esiolettamukseeni analysoidessani sitä.

1.5 Tutkimuksen rakenne

Tutkimus on jaettu yhdeksään pääluukuun. Ensimmäisessä luvussa johdatellaan tutkimuksen aihepiiriin, esitellään tutkimuksen tausta, tutkimusmenetelmät ja aineisto sekä tutkijapositio. Toisessa luvussa on kirjallisuuskatsaus päihdetyön johtamisen suomalaisen ja kansainväliseen tutkimukseen ja artikkeleista. Kolmannessa luvussa taustoitetaan sitä kontekstia, joissa päihdetyötä Suomessa johdetaan sekä taustoitetaan globaalia ja kansallista kehitystä, joka vaikuttaa päihdetyön johtamiseen kunnassa.

Kunnan poliittista ja ammatillista johtamista sekä poliittisen ohjauksen välineitä tarkastellaan neljännessä luvussa. Seuraavaksi taustoitetaan päihdetyön johtamiseen vaikuttavia muutosvoimia sekä esitellään päihdetyön johtamisen kokonaisuutta ja määritellään päihdetyö, päihdehuolto ja päihdepalvelu käsitteet viidennessä luvussa. Kuudennessa luvussa esitellään tutkimuksen teoreettinen viitekehys, jonka muodostaa paikallisen hallinnan teoria. Luvussa tarkastellaan hierarkkisia rakenteita ja byrokratiaa sekä hallinnon muutosta hallinnaksi. Hallinnasta toimintatapana siirrytään tarkastelemaan verkostoja. Luvun lopussa teoretisoidaan hallintaa verkostoissa ja verkostojen johtamista.

Seitsemännessä luvussa kuvaillaan kuinka tutkimuksen empiirinen osa ja aineiston analyysi on toteutettu sekä arvioitu tutkimuksen validiteetti. Seitsemännessä luvussa on myös tehty tarkempi tarkastelu tutkielman kohteena olevista kunnista. Kahdeksannessa luvussa esitellään tutkimustulokset ja peilataan niitä tutkimuksen teoreettiseen viitekehykseen. Yhdeksännessä luvussa esitetään tutkimuksen johtopäätökset kahdeksannen luvun tulosten perusteella.

2. KIRJALLISUUSKATSAUS PÄIHDETYÖN JOHTAMISESTA

Päihdetyön johtamiseen kohdistuvaa tutkimusta ja kirjallisuutta ei ole kansallisesti, eikä kansainvälisestikään. Päihdetyön tutkimuksessa johtamiseen kohdistuva näkökulma on sivuutettu, mutta johtamisen kysymyksiin on otettu kantaa palveluiden saatavuuden, asiakaslähtöisyyden ja sosiaalipolitiikan laajemmassa viitekehityksessä. Sosiaalipolitiikan kysymyksenä johtaminen näyttäytyy päihdetyön osalta kansalaisten eriarvoisuuden, hyvinvointiyhteiskunnan tulevaisuuden ja globalisaatiokehityksen kautta. Sosiaali- ja päihdetyön johtamiseen liittyvä kirjoittaminen on usein keskittynyt siihen, mitä vaikutuksia uudella julkisjohtamisella on julkiselle sosiaali- ja päihdetyölle. Tämän yleisen johtamiskeskustelun rinnalle tai vastavoimaksi on sosiaalityön substanssista nostettu esiin sosiaalityön eettisiä ja normatiivisia kysymyksiä. (Eräsaari 2001, 2002a, 2002b, 2003; Julkunen 1992, 2006; Niemi & Kotiranta 2008; Hänninen, Karjalainen & Lehtelä 2007; Helne & Laatu 2006).

Päihdetyö on yksi sosiaalityön erityisalueista ja siten sosiaalityön johtamistutkimuksen tulokset ovat käyttökelpoisia päihdetyön johtamisen kysymyksiä tarkasteltaessa. Päihdetyössä on kuitenkin erityispiirteitä, jotka tuovat johtamiseen omia ominaispiirteitään. Päihdetyön johtamisessa tulee korostuneesti esiin asiakaskunnan huono-osaisuus ja mahdollinen yhteiskunnallinen asenteellisuus, joilla on vaikutusta päihdetyön toiminta- ja johtamisedellytyksiin. Päihdepalvelurakenteen pirstaleisuudesta johtuen päihdetyön johtamisessa korostuu sosiaalityön johtamista enemmän ulkosuhteiden merkitys ja verkostollisen johtamisen piirteet.

Sosiaalityön alueelta johtamisen tutkimusta on tehty ja tehdään aktiivisesti koko ajan. Vuokko Niiranen (1995) on käsitellyt omassa väitöskirjassaan sosiaalityön johtamista ja uudistamista useasta suunnasta tulevien muutospainneiden keskellä vapaakuntakokeilun aikana. Tässä tutkimuksessa tuli esille sosiaalityön johtamiseen ja organisaatioon kohdistuvat ristiriitaiset vaatimukset. Tyypillistä oli, että samat tahot tilanteesta riippuen antoivat joko kritiikkiä toiminnasta tai tukivat sitä. Niiranen (1995, 171) kuvaa tutkimuksessaan tilannetta kaksoiskriisin käsitteellä, jolla hän tarkoittaa sitä, että organisaation tulisi vähentää panostusta niihin tehtäviin ja asiakkaisiin, joita varten se on olemassa, vähentääkseen sosiaalitoimeen ja sen asiakkaisiin kohdistuvaa kritiikkiä. Samanlainen kaksijakoisuus näkyi myös siinä, että sosiaalijohtajien tulisi hallita sekä sisäinen yleisjohtajuus että ulkoinen asiantuntijajohtajuus.

”Osaamisella tuloksellisuutta kuntaorganisaatioon” -tutkimus- ja kehittämishankkeen eri osatutkimuksissa on kuntaorganisaation johtamiskysymyksiä käsitelty laaja-alaisesti tuloksellisuuden, osaamisen ja arvioinnin, strategisen johtamisen ja sosiaalitoimen johtamisen kautta. Hankkeen tuotoksina on syntynyt yhdeksän julkaisun raporttisarja. Osaaminen ja tuloksellisuus sosiaalipalveluiden johtamisessa -tutkimuksessa (Sinkkonen-Tolppi & Niiranen 2006) on käsitelty sosiaalijohdon osaamisvaatimuksia ja tuloksellisuuden haasteita. Tuloksellisuuden haasteet muodostuvat talouden vaatimuksista, laadun ja tuloksellisuuden osoittamisesta ja kokonaisvaltaisesta kehittämisestä, toiminnan elinvoimaisuudesta ja innovatiivisuudesta. Sosiaalijohdon työssä tämän tutkimuksen pohjalta nousee esiin eettisten vaatimusten kaksoissidos, jolla tarkoitetaan päätöksenteon eettisyyden, yhteiskunnallisen perustehtävän, kuntatalouden liikkuma-alan ja tuloksellisuusvaatimusten keskinäistä jännitettä.

Päiväkodin, vanhustyön, pelastustoimen ja koulun johtamista on tarkasteltu eri johtamisteorioiden ja näkökulmien pohjalta. Näiden tutkimusten hyödyntämisen omassa tutkimuksessani näen marginaalisina ja siksi jätin ne pois tutkimuksestani. Terveystutkimuksista on tehty johtamistutkimuksia, jotka rajasin terveydenhuollon specialiteetin vuoksi pois. Terveystutkimuksen johtamisessa korostuu sisäänpäin suuntautuneisuus ja hierarkkinen järjestelmä, joka eroaa huomattavasti sosiaali- ja päihdetyön johtamisesta. (Viitanen ym. 2007.)

Tampereen yliopistossa on tehty yksi sosiaali- ja terveydenhuollon johtamista koskeva tutkimus, joka on suoraan hyödynnettävissä omassa tutkimuksessani. Johtajana sosiaali- ja terveydenhuollossa -tutkimuksessa tulokset kertovat johtamisen monentasoisesta muutoksesta. Sosiaalitoimessa perinteinen johtamisen poliittis-byrokraattis-professionaalinen malli on saanut seurakseen neljännen ulottuvuuden, managerismin. Toinen muutos on, että sosiaalitoimen johtajilla oleva vahva ammatillinen eetos siirtyy kohti byrokratian ja managerismin yhdistelmää. Kolmantena muutos on näkyvissä johtajien sukupolven vaihdoksena, jossa täytyy huomioida hiljaisen tiedon siirtyminen uudelle johtajasukupolvelle. Toisaalta se tarjoaa uudelle sukupolvelle mahdollisuuden luoda oma, aikaisempaa laaja-alaisempi ja eri ulottuvuudet tasapainottava johtamistapa. Johtamisen kehittäminen ja johtajien kouluttaminen korostuu muutosvaiheessa. Neljäntenä tuloksena tuli esiin, että horisontaaliset yhteydet ovat vahvasti esillä sosiaalityön johtamisessa, kuten myös verkostoissa vaikuttaminen ja verkostojohtaminen. Prosessien kehittäminen tulee jatkossa olemaan runsaasti esillä ja kehittämistyön systemaattisuus ja tuloksellisuuden parantaminen näyttäisi olevan yksi merkittävimmistä haasteista.

Sosiaalityön johtajilla on tämän tutkimuksen mukaan vahva halu, toive ja motiivi olla myös hyviä henkilöstöjohtajia. (Viitanen ym. 2007.)

Sosiaalityön johtamisesta löytyy kansainvälisesti runsaasti kirjallisuutta ja tutkimuksia. Samoin kuin suomalaisessakin kentässä, johtamisen keskustelua käydään useammalla eri tasolla, alkaen laajasta sosiaalipolitiikan viitekehyksen alueelta päätyen sosiaalityön johtamisen alueelle. Samalla tavalla kuin kansallisessakin sosiaalityön johtamista koskevassa kirjoittelussa esiin nousevat johtamisteorioiden ja sosiaalityön eetoksen välinen ristiriita sekä vahva professioon pohjautuva ajattelu johtamiseen. Johtajan ominaisuuksia arvoettaessa ensimmäisenä korostuvat substanssin hallinta ja vasta toisena yleisjohtamisen tiedot ja taidot. Preston (2008) on tosin omissa tutkimuksissaan todennut, että sosiaalityön johtamista koskevassa kirjallisuudessa on kirjoitettu luvattoman vähän johtamisen vaikutuksista käytännön työhön.

Kansainvälisessä keskustelussa Julian Le Grand (2003) on ottanut kantaa johtamiseen laajemmassa sosiaalipolitiikan viitekehyksessä. Hän on pohtinut miten markkinaperusteiset, yksityisille yrityksille suunnatut organisaatiomallit ja johtamisen mallit, joihin hän nimeää New Public Managementiin (NPM) kuuluvaksi, vaikuttavat voimakkaan profession omaavilla aloilla kuten sosiaali- ja päihde-työssä.

Rank ja Hutchison (2000) ovat omassa tutkimuksessaan haastatelleet 150 sosiaalityön johtajaa siitä, kuinka he itse määrittelevät sosiaalityön johtamisen omassa työssään. Vastaajat määrittelivät omaa johtamistaan sosiaalityön profession kautta ja löysivät sosiaalityön johtamisesta paljon eroavaisuuksia muihin professioihin verrattuna. Tässä tutkimuksessa haastateltavat määrittelivät sosiaalityön johtamisen olennaiset taidot ja loivat missiota sosiaalityön johtamisesta 2000-luvulla. Samaa kiinnostusta 2000-luvun sosiaalityön johtamista kohtaan tuo esiin Mary (2005) tutkimuksessaan, jossa hän tutkii johtamista moniulotteinen johtamisen, johtamistyylin ja johtamisen autoritaarisuuden ja demokraattisuuden sekä johtamisen tuloksellisuuden kautta

Elpers ja Westhuis (2008) ovat tutkineet organisaation johtamista ja johtamisen vaikutusta sosiaalityöntekijöiden työtyytyväisyyteen. Päälöydös tutkimuksessa oli, että organisaation johtaminen vaikuttaa työtyytyväisyyteen. Johtopäätöksenä samaisessa tutkimuksessa oli, että akateemisessa koulutuksessa täytyy kehittää johtamisen koulutusta ja luoda kurseja, joilla opiskelijoiden organisaatiojohtamisen valmiuksia parannetaan. Samaan päätelmään johtamiskoulutuksen lisäämisen tarpeel-

lisuudesta sosiaalityön koulutuksessa on päätynt Eleanor Brilliant (1986) tutkimuksessaan ”Social Work Leadership: A Missing Ingredients?”

Perlmutter (2006) on omassa tutkimuksessaan todennut, että sosiaalipalveluiden johtajissa enemmistönä ovat taloustieteilijät, lakimiehet ja johtajakoulutuksen saaneet verrattuna sosiaalityöntekijöiksi koulutettuihin sosiaalityön ammattilaisiin. Johtamiskoulutuksen puuttuminen sosiaalityön koulutuksesta tunnistetaan tutkijakouluissa ja sosiaalityössä tekijänä, joka estää sosiaalityön näkemysen saamisen osaksi sosiaalipalveluiden johtamista.

3. KUNTIEN TOIMINTAYMPÄRISTÖSSÄ TAPAHTUNEET MUUTOKSET

3.1 Globalisaation vaikutukset hyvinvointipolitiikkaan

Kontekstilla tarkoitetaan niitä aineellisia, organisatorisia, kulttuurisia ja poliittisia puitteita, joiden vaikutuksen alaisena kunnassa toimitaan ja joilla on merkitystä sen toiminnan kannalta (Mark, Henry & Julnes 2000, 195). Julkisen sektorin muutokset ovat aina sidoksissa kontekstiinsa ja ovat osa laajempaa yhteiskunnallista ja kansainvälistä kehitystä (Temmes & Kiviniemi 1995, 17). Pähde-työn tuloksellisuus kytkeytyy kunnan, valtion, muiden sidosryhmien, koko yhteiskunnan ja globalisaation kehitykseen. Tässä kontekstissa toiminnan tarve ja tehdyt päätökset liittyvät yksittäisiä asiakkaita laajempiin yhteyksiin (Sinkkonen-Tolppi & Niiranen 2006).

Globalisaatio -sanasta on tullut jonkinlainen yleiskäsite, jolla saatetaan kuvata mitä tahansa muutosta, määrittelemättä itse käsitettä. Taloudellinen globalisaatio leimaa voimakkaimmin kehitystä Suomen kuntakentässä ja palveluiden järjestämisessä, vaikuttaen asiakkaan asemaan palvelujärjestelmässä. EU:n avoimen koordinaation sääntelymekanismi vaikuttaa myös niihin toimintalinjoihin, joita Suomessa viedään eteenpäin valtiollisen ohjauksen keinoin. Paineet julkisen sektorin pienentämiseksi ja palveluiden markkinoistamiseksi sekä yksilöllisyyttä ja tiettyjä yhteiskuntapoliittisia ideoita korostavien ajatussuuntien voimistuminen vaikuttavat suomalaisiin päihdepalveluihin jo nyt ja tulevaisuudessa entistä enemmän. Edellä mainittujen asioiden lisäksi taloudellinen globalisaatio vaikuttaa arvoympäristöön ja ajatusmaailmaan, jossa elämme. (Ollila 2007, 102.)

Suomessa globalisaation vaikutukset kanavoituvat EU:n kautta. Lähtökohtana ei ole kansallisen ja eurooppalaisen hyvinvointiajattelun suhde, vaan se miten Eurooppa pärjää kilpailussa muun maailman kanssa. Tällöin kyseessä on eurooppalaisen hyvinvointiajattelun sovittaminen globaalien talouden vaatimuksiin. Seurauksena tästä kehityksestä on kansallisen hyvinvointipolitiikan liikkumatilan kaventuminen. Toisin sanoen sosiaalipolitiikankin on pärjättävä globaalissa taloudessa. (Palola 2005, 31.) Taloudellisesta kilpailusta johtuva arvomaailman muutos on näkynyt EU:n sosiaalipolitiikan linjauksissa ja palvelurakenteen kehittämistä koskevilla keskusteluilla.

3.2 EU:n vaikutus hyvinvointisektoriin

EU:n lainsäädännön vaikutus on suuri Suomen kaltaisissa maissa, joissa kuntien toimiala on laaja. EU on luonut ohjausmenetelmiä, joiden kautta se pystyy vaikuttamaan sellaisillakin aloilla, joilla unionilla olisi vähän tai ei ollenkaan lainsäädäntövaltaa. Avoimen koordinaation menetelmä on esimerkki ohjausmenettelystä, jonka kautta EU pääsee vaikuttamaan kansallisen hyvinvointipolitiikan suuntaan (Mäki-Luomala 2005, 5). Koordinaatio eri hallinnonalojen ja toimijoiden välillä on lisääntynyt ja sektoreiden väliset raja-aidat ovat murtuneet. Talouspoliittisista toimijoista on tullut yhä keskeisempiä hyvinvointisektorin uudistusten hahmottelijoita. Nämä muutokset näkyvät meillä siten, että esimerkiksi Kauppa- ja teollisuusministeriö, Etna, Sitra ja Tekes ovat yhä kiinnostuneempia hyvinvointisektorin problematiikasta ja palvelutuotannon tehokkuudesta. (Palola 2005, 33–34.)

Globalisaatio ja markkinatalous haastavat pohjoismaisen hyvinvointimallin, joka joutuu kilpailemaan matalan verotuksen ja selvästi niukemman sosiaaliturvan maiden kanssa. Väestömme ikääntyy ja se heikentää kilpailumahdollisuuksiamme. Kiristyvässä kilpailussa Suomen julkinen talous tulee kiristymään. Sosiaali- ja terveydenhuollossa jatkuu kuntien kannalta ongelmallinen kehitys. Sille on ominaista lainsäädännöllä ja muilla tavoilla luotu velvoitteiden kasvu ilman samanaikaista resurssien turvaamista. Valtion toimet ovat jatkuvasti leikanneet kuntien tulopohjaa ja hyvinvointipalvelujen tuottamiseen käytettävissä olevia resursseja.

3.3 Hyvinvointipalveluiden ja päihdetyön kansalliseen kehitykseen vaikuttavat suunnat

Hyvinvointiyhteiskunta ja sen tulevaisuus ovat maamme keskeisimpiä keskustelunaiheita. Hyvinvointiyhteiskuntakeskusteluun osallistuvat kaikki puolueet, järjestöt, tutkijat ja julkisen sektorin työntekijät. Asia keskusteluttaa myös tarkasteluni alla olevaa päihdetyötä ja päihdetyön johtamista. Huolimatta kunkin maan hyvinvointipalveluiden kansallisista erityispiirteistä, viime vuosikymmeninä eri maissa on nähty varsin samansuuntaisia muutoksia ja muutospyrkimyksiä. Suomessakin toteutetut uudistukset ovat seuranneet näitä kehityskulkuja.

Suomi on aiemmin onnistunut innovaatioissaan yhdistämällä hyvinvointiyhteiskunnan ja kilpailukyyn, jonka Manuel Castells ja Pekka Himanen (2001) ovat todenneet teoksessaan Suomen tietoyhteiskuntamalli. Muutokset vaativat uusia innovaatioita. Väestö ikääntyy ja ihmiset elävät entistä pidempään, kiihtyvä globaali kilpailu luo paineita lisätä talouden dynaamisuutta ja hillitä verotusta.

Lisäksi ihmisten arjessa tapahtuneet muutokset saavat aikaan tarpeen toimintatapojen muuttamiseksi (ks. Mokka & Neuvonen 2007, 6).

Kunta- ja palvelurakennemuutoksesta annettu laki tuli voimaan helmikuussa 2007 ja on voimassa vuoden 2012 loppuun saakka. Uudistuksen tavoitteena on vahvistaa kunta- ja palvelurakennetta, parantaa tuottavuutta, hillitä menojen kasvua ja kehittää palvelujen tuotantotapoja ja organisointia. Tähän mennessä uudistuksen vaikutukset näkyvät hallinnollisten rakenteiden muuttumisena. Uudistuksella sosiaali- ja terveyspalveluita tullaan järjestämään suuremmissa kokonaisuuksissa ja entistä enemmän yhteistyössä eri organisaatioiden kanssa. Palvelujen järjestämisen väestöpohjat kasvavat ja kuntien välistä yhteistyötä pyritään lisäämään. (Valtioneuvoston selonteko kunta- ja palvelurakennemuutoksesta 2009, 5.)

Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallisella kehittämisohjelmalla eli Kaste-ohjelmalla pyritään samansuuntaisiin uudistuksiin kunta- ja palvelurakennemuutoksen kanssa. Ohjelman tavoitteet saavutetaan kiinnittämällä huomiota ennalta ehkäisevään ja varhaisvaiheen työhön. Samanaikaisesti kiinnitetään huomiota henkilöstön riittävyyteen ja osaamisen vahvistamiseen. Lisäksi tavoitteeseen pääseminen edellyttää sosiaali- ja terveydenhuollon kokonaisuuden eheyttämistä sekä vaikuttavien toimintamallien kehittämistä ja levittämistä. (Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallinen kehittämisohjelma 2008.)

Yhdessä kunta- ja palvelurakennemuutoksen ja Kaste-ohjelman kanssa päihde- ja mielenterveys-työtä linjaa Kansallinen mielenterveys- ja päihdesuunnitelma. Suunnitelman lähtökohtana on mielenterveys- ja päihdeongelmien suuri kansanterveydellinen merkitys. Suunnitelmassa tarkastellaan valtakunnallisella tasolla ensimmäistä kertaa mielenterveys- ja päihdetyötä yhdessä. Linjauksissa korostetaan asiakkaan osallisuuden lisäämistä palveluiden suunnittelussa, toteutuksessa ja arvioinnissa. Palvelujärjestelmän kehittämisessä painotetaan peruspalveluiden ja avohoidon kehittämistä ja yhdistettyjen mielenterveys- ja päihdeavohoitoyksiköiden perustamista. Päihteettömyyden edistämistä sekä ongelmien ja haittojen ehkäisyä korostetaan. (Kansallinen mielenterveys- ja päihdesuunnitelma 2009.)

Kunnat näyttävät ratkaisevan palvelujen järjestämistä hankkeistamisella, organisaatiomuutoksilla ja tilaaja-tuottajamallien käyttöönotolla. Kilpailun uskotaan tuottavan parempaa laatua ja kustannustehokkuutta ja se on keskeinen väline kunnan selviämistrategiassa. Toistaiseksi emme tiedä, onko

kustannustehokkuus ja palveluiden tarpeeseen vastaaminen mahdollista yhtä aikaa, ainakin se vaatii hyvinvointialan työntekijöiltä aktiivisuutta muuttaa palvelurakenteita ja uudistaa palveluiden tuottamisen muotoja ja tapoja. Kunta- ja palvelurakennemuutoksella pyritään varautumaan väestön ikääntymiseen, globalisaatiouhkaan ja turvaamaan kuntien kilpailukykyä. Uudistamisessa pyritään tasapainottamaan erilaisia talouden ongelmia. Vähemmälle huomiolle ovat jääneet ihmisten perusoikeudet ja keskeiset hyvinvointipolitiikan linjaukset, jotka ovat edelleen kunnan vastuulla hyvinvointivaltio Suomessa. Julkinen sektori on vastuussa palvelujen järjestämisestä ja rahoituksesta, olipa palvelujen tuottajataho mikä tahansa. Kysyntää ja tarjontaa voidaan ennakoida sekä toimia ongelmia ehkäisevästi. Palvelut voidaan järjestää siten, että ne ovat saumattomia, tuottavia, tehokkaita ja hyvälaatuisia. Mikäli arvot ja valinnat ovat kirkkaat, palvelujärjestelmälle ja palveluille voidaan asettaa arviointikriteerejä tuotantotavasta riippumatta. (Haverinen & Särkelä 2007.)

Päihdetyön johtaminen on voimakkaassa rakennemuutoksessa. Muutossuuntia ohjataan voimakkaasti valtakunnan tasolta ohjelmakehittämisen ja informaatio-ohjauksen keinoin. Ohjelmien keskeinen sanoma on järjestelmän uudistaminen, johtamisen kehittäminen sekä terveyden ja hyvinvoinnin edistämisen näkökulman korostaminen. Muutoksilla tavoitellaan suuntaa, jossa kuntien, eri organisaatioiden ja asiakkaiden on mietittävä yhdessä ratkaisuja laajasti eri toimijoita hyödyntäen. Hyvinvointipalveluissa mielenterveys- ja päihdekysymyksistä on tullut vaikeasti voitettavia, ilkeitä, pirstaloituneita ja sektorirajat ylittäviä ongelmia, joita ei voida ratkaista perinteisin hierarkkiseen päätöksentekoon pohjautuvien toimintamallien mukaan vaan asioiden ratkaisemiseksi tarvitaan verkostollisia toimintamalleja. Mielenterveys- ja päihdepalveluja hakiessaan kuntalaiset kohtaavat palveluaukot, palvelujen päällekkäisyyden ja luukuttamisen. Päätöksenteossa useimpien tunnustamat mielenterveys- ja päihdeongelmat jäävät helposti ”ei kenenkään” -maalle. Kunta- ja palvelurakennemuutuksen ajankohtaiskeskustelun huolia ovat olleet palvelujen saatavuus, laatu ja kuntalaisten eriarvoistuminen. Yhtäällä ollaan erityisen huolissaan peruspalveluista kokonaisuutena, toisaalla taas sosiaalipalveluiden eheydestä. Harvassa kunnassa mielenterveys- ja päihdepalvelujen suuntaa on kuitenkin etsitty yhdistetyin kokonaissuunnitelmin. (Vuorenmaa & Wahlbeck 2007.)

Mielenterveys- ja päihdeongelmat ovat tulevaisuuden kansansairauksia. Jo nyt neljäsosa suomalaisten työikäisten sairauspäivistä johtuu mielenterveyden häiriöistä. Mielenterveys- ja päihdeongelmat vaikuttavat sukupuolesta riippumatta yhä nuorempien ja entistä vanhempien terveyteen ja hyvinvointiin. Kuka tahansa voi sairastua, mutta silti mielenterveys- ja päihdeasioihin suhtaudutaan yhä ennakkoluuloisesti. (Vuorenmaa & Wahlbeck 2007.)

Tässä työssä pyritään etsimään toimivaa mallia tai ainakin tuodaan esiin näkökulmia, miten päihde-työn johtamisessa olisi huomioitava edellä esitelty kehitys.

4. JOHTAMINEN KUNNASSA

4.1 Poliittinen ja ammatillinen johtaminen kunnassa

Kunnan johtaminen voidaan jakaa strategiseen ja operatiiviseen johtamiseen, kunnissa tavallinen jaottelu on ohjauksen luonteen perusteella tapahtuva jako poliittiseen ja ammatilliseen johtamiseen. Kuntaorganisaatiossa toimivat ihmiset ovat joko poliittisia päätöksentekijöitä eli luottamushenkilöitä tai kunnassa työskenteleviä virka- tai työsuhteisia kunnan työntekijöitä. Kunta on duaaliorganisaatio, jolla viitataan siihen, että kunnassa on poliittinen ja ammatillinen henkilöstö ja näiden näkökulmista kumpuava toiminta. Käytännössä työnjako toimii niin, että poliittinen johto vastaa omien toimielimiensä kautta poliittisesta johtamisesta eli ideologisista ja poliittisista perusvalinnoista, virasto-organisaatio puolestaan vastaa toimeenpanosta ja valmistelusta eli ammatillisesta johtamisesta. Ideaalimallilla työnjako on tämä, mutta käytännössä poliittinen ja ammatillinen johtaminen ovat monella tapaa kietoutuneet toisiinsa. (Rönkkö 2003, 57–60.) Julkisen hallinnon reformit ja siitä seurannut manageristinen ajattelutapa kunnallishallinnossamme on korostanut päätoimisen henkilökunnan merkitystä suhteessa poliittiseen johtoon. (Ryynänen 2002, 18).

Kunnan johtaminen on perusteiltaan edustuksellista demokraattista johtamista, jossa ylintä strategista päätösvaltaa käyttää kunnan asukkaiden valitsemista luottamishenkilöistä koostuva valtuusto. Strategisen johdon tasolla määritellään kunnan päämäärät ja tavoitteet. Valtuuston johtamistehtävän kannalta on oleellista, että se pystyy asettamaan selkeitä ja sitovia toimintaa ohjaavia tavoitteita ja valvomaan näiden saavuttamisen astetta. Valtuusto voi katsomallaan tavalla hajauttaa päätösvaltaansa muille kunnan toimielimille, kuten lautakunnille, kuntien yhteistyöorganisaatioille sekä yksittäisille virkamiehille. (Rönkkö 2003, 61.) Luottamusjohdon rooli kuntajohtamisessa on luoda raamit, joiden sisällä virkamiesjohto toteuttaa poliittisen johdon pyrkimyksiä. Poliittisella johdon vastuulla on suurien linjojen luominen ja kokonaisuuden hallinta kunnassa. Eri sektoreiden virkamiesjohto toteuttaa käytännön tasolla poliittisen johdon tahtoa tässä kokonaisuudessa. Ammatillisen johdon rooli korostuu. Kyse on siitä, kuinka tehokkaasti johto hyödyntää saamansa resurssit ja kuinka valtuuston strategisten tavoitteiden suuntaisesti eri sektoreilla toimitaan.

Kunnan operatiivisessa johtamisessa keskeisessä asemassa on kunnanhallitus. Kunnanhallitus ottaa kantaa niihin käytännön kysymyksiin, joiden kautta valtuuston asettamia tavoitteita pyritään saavut-

tamaan. Päivittäistä johtamista varten kunnassa on johtoryhmä, joka koostuu yleensä johtavista virkamiehistä ja luottamushenkilöistä. Johtoryhmä voi vielä hallitustakin nopeammin reagoida ja ottaa kantaa äkillisesti esiin nouseviin johtamisen kysymyksiin. Kunnanjohtajalla on tärkeä rooli kunnan strategisena ja muuna johtajana. (Rönkkö 2003, 61–62.)

Johtaminen kunnassa on vaativaa. Kunnassa virkamiesjohtajana toimiva henkilö on poliittisen johdon ja kuntalaisen välissä, jossa päätöksentekoon ja toimintaan vaikuttavat hyvin erilaiset, joskus ristiriitaiset intressit ja pyrkimykset. Kunnan johtamisessa puhutaan niukkuuden jakamisesta, joka käytännössä tarkoittaa sitä, että menoja on aina enemmän kuin on varoja niiden hoitamiseen. Tässä niukkuuden jakamisen tilanteessa päätöksentekoa määrittävät arvot. Samanaikaisesti pitäisi osata nähdä kunnan kokonaistilanne ja ymmärtää niitä välittömiä ja välillisiä vaikutuksia, mitä eri toimenpiteillä on kuntalaisten kannalta. Poliittisen johdon roolia on usein kuvattu rahanjakajan rooliksi ja virkamiehen roolina on perustella, miksi juuri hänen toimialansa tarpeet ovat tärkeämpiä kuin muiden. Kunnan sisällä käydään kilpailua siitä, kenen tarpeet ovat suurimmat. Johtamisessa on kuitenkin kyse paljon muustakin kuin rahasta ja rahan jakamisesta.

Samanaikaisesti kun kunnan sisäinen johtamisjärjestelmä asettaa vaatimuksia johtamiselle, myös valtakunnan tasolta toimintaa ohjataan voimakkaasti. Legalistiseen hallintoon kuuluu, että johtaminen kunnassa on tarkoin säädeltyä ja ohjattua. Kunnan johtamista ja toimintaa ohjataan valtakunnan tasolta lakien kautta, säädöksillä, ohjelmilla, suosituksilla, antamalla korvamerkittyä rahaa ja hankkeilla. Kunnalla on lakisääteisiä tehtäviä, jotka sen on hoidettava ja lisäksi kunta voi ottaa hoidettavakseen muita tehtäviä, jotka se katsoo tarpeelliseksi. Kunnan ei kuitenkaan enää tarvitse itse järjestää palveluita vaan kunnan rooli on muuttunut palveluiden tuottajasta palveluiden järjestäjäksi. Samalla myös vastuuta resursseista ja rahoituksesta on siirretty enemmän kunnille.

Kustannustehokkuuden ja tarveherkkyyden suhdetta on syytä eritellä myös arvovalintojen pohjalta. Asiakaslähtöisyys on otettu keskeiseksi periaatteeksi palveluiden kehittämisessä Paras- hankkeessa. Kestävässä palvelutuotannossa palvelujen saajien hyödyt ovat keskeisiä. Lisäksi kuntien ja palveluiden tuottajien on lisättävä arviointitiedon tuottamista tilivelvollisuuden nimissä. Varsinkin sosiaaliryöön johtamisessa alueella korostuu se, että tietoperusta erilaisten sosiaalipalveluiden, mallien, rakenteiden, järjestelmien, käytettyjen työmenetelmien ja tehtyjen toimenpiteiden vaikutuksista palveluja tarvitsevalle on ohut. Asioita pyritään hallitsemaan vakuuttelulla, kun tosiasiasa puheit-ten ja todennettujen aikaansaannosten välillä on kuilu (Paasio 2003). Seurauksena tästä on ollut

muun muassa se, että paljon tutkittuna toiminta-alueena lääketiede on saavuttanut itsenäisen, arvostetun ja vankkumattoman aseman suhteessa sosiaalityöhön. Konkreettisesti se näkyy rahoituksessa määrässä, joka sosiaali- ja terveydenhuoltoon ohjautuu. Terveystieteiden resurssit ovat moninkertaiset verrattuna sosiaalityön resursseihin, vaikka osittain kyse on saman asiakaskunnan auttamisesta.

Loppujen lopuksi kunnan johtamisessa on keskeistä se, että kunnat ovat merkittävä osa jokaisen suomalaisen elämää ja kunnan tehtävänä on viimekädessä edistää asukkaidensa hyvinvointia ja kestävä kehitystä alueellaan (Kuntalaki 17.3.1995/365. 1§).

4.2 Strategiat, talousarvio ja hankkeet ohjauksen välineinä kunnassa

Kuntastrategia on yhä useammassa kunnassa käytetty johtamisen väline, joka kuuluu pidemmän aikavälin johtamiseen. Kuntastrategia on yleensä kunnan poliittisen ja ammatillisen johdon yhdessä valmisteleva suunnitelma, jossa ilmaistaan kunnan keskeiset pitkän aikavälin tavoitteet ja keskeiset valinnat. Tämän lisäksi kunnassa tehdään eri toimialojen ja toimintakokonaisuuksien strategioita tai toimintasuunnitelmia. Kuntastrategia ohjaa lyhyemmän tähtäimen valintoja arjen johtamisessa ja esittelee asukkaille ja ulkopuolisille tahoille vision, jonka suuntaisesti kunta toimintaansa kehittää. Strategisen toiminnan päämääränä on, että organisaatio pystyy vastaamaan tulevaisuuden toimintaympäristön haasteisiin (Ollila 2006; Toikka 2002). Toisena tavoitteena strategialla on, että se toimii mallina tai suunnitelmana, joka yhdistää organisaation keskeiset päämäärät, politiikat ja toimintaketjut kokonaisuudeksi (Mintzberg 1996). Strategian avulla toiminta pyritään kohdentamaan kaikkein tärkeimpiin asioihin, koska resurssit ovat rajalliset. (Laitila & Järvinen 2009, 5).

Lyhyen aikavälin ohjauksen keskeisin väline on talousarvio, jonka valtuusto hyväksyy vuodeksi kerrallaan. Kunnan toiminnassa ja taloudenhoidossa on noudatettava talousarviota, talousarvio sitoo kunnan toimielimiä ja henkilöstöä ja on samalla näiden valvonnan väline. Talousarviossa hyväksytään kunnan seuraavan vuoden toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet, siten se toimii merkittävänä toiminnan ohjauksen välineenä kunnassa. (Rönkkö 2003, 62.)

Valtiollinen ohjaus on muuttunut ja nostanut hanketyön toiminnan keskiöön. Suomen politiikan siirtyminen ohjelmaperustaiseksi ja Suomen liittyminen Euroopan unioniin toi hanketoiminnan kehittämistyön keskeisimmäksi välineeksi. Ohjelmajohtaminen on keskushallinnon toimintamalli, joka ohjautuu politiikasta ja hallituksen strategiasta. Hallitusohjelmassa on määritelty hallituksen

keskeiset tavoitteet. Hallitusohjelmaan kuuluu kiinteästi hallituksen strategia-asiakirja, joka on hallitusohjelman toimeenpanon ja seurannan välinen. Strategia-asiakirja sisältää politiikkaohjelmat ja muut hallituksen poikkihallinnolliset politiikat sekä niiden vaikuttavuusodotukset ja muut tavoitteet. Strategia-asiakirjassa on määritelty toimenpiteet, joilla hallitusohjelmaa toteutetaan, ja perustelut ohjelmille. Kuntatasolla ohjelmajohtaminen näkyy siten, että sosiaali- ja terveysalalla ohjauksen keinoina käytetään erilaisia ohjelmia, kehittämishankkeita, hankeavustuksia ja valtionavustuksia. Sosiaali- ja terveysministeriön toiminta-alueella nämä ohjelmat ovat Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallisella kehittämisohjelma ja Kansallinen mielenterveys- ja päihdesuunnitelma.

5. PÄIHDETYÖN JOHTAMINEN

5.1 Päihdetyön johtamiseen vaikuttavat muutosvoimat

Päihdepalveluihin ja päihdetyön johtamiseen kunnassa kohdistuu eri suunnista tulevia muutosvoimia, haasteita, vaatimuksia, velvoitteita ja odotuksia. Merkittävän haasteen päihdetyön johtamiselle ja koko hyvinvointisektorin tulevaisuudelle muodostaa globalisaatiokehitys, jonka vaikutukset kanna-voituvat Suomeen EU:n kautta. Sosiaali- ja terveystoimen palvelutuotannossa globalisaatio asettaa ennen muuta tehokkuus-, vaikuttavuus- ja tuottavuusvaatimuksia. (Antola 2005, 9.)

Toisaalta haasteet johtamiseen tulevat kasvaneiden palvelutarpeiden kautta. Alkoholien kokonaiskulutus Suomessa on saavuttanut kaikkien aikojen korkeimman lukemansa, ollen vuonna 2007 10,5 litraa asukasta kohden. Alkoholinkäyttöön liittyvät kuolemantapaukset ovat nousseet työikäisten yleisimmäksi kuolemia aiheuttaneeksi tekijäksi. Alkoholista johtuvia kuolemantapauksia on yli 3000 vuosittain. Erityisesti alkoholinkäyttöön liittyvät maksasairaudet ovat lisääntyneet, kuten myös maksakirrooseista johtuvat kuolemat (Taskumatti 2008). Alkoholien aiheuttaa runsaasti kustannuksia kuntatalouteen, vuonna 2003 alkoholista aiheutuneet välittömät kustannukset olivat 933 miljoonaa euroa (Mellin, Vihmo & Österberg 2006, 3).

Päihdepalvelujärjestelmän toimintaympäristön näkyvin piirre on pirstaleisuus ja toimijoiden välisen yhteistyön puute. Yhden päihdeongelmaisen hoidosta voi pahimmillaan tai parhaimmillaan vastata lähes kymmenenkin eri alojen ammattilaista esimerkiksi sosiaalitoimessa, sairaanhoidossa, päihdehuollossa, työterveyshuollossa tai vaikkapa seurakunnassa. Usein hoidon tai kuntoutumisen suunnittelu on puutteellista. Kukaan ei koordinoi hoitoa ja asiakkaan kokonaisvaltaisesta hoidosta tai kuntoutumisesta on vaikea puhua. Samaan aikaan suuri joukko ihmisiä jää kokonaan palveluiden ulkopuolelle.

Suomalainen politiikka on siirtynyt ohjelma- ja hankkeiden perustaiseksi ja hankkeet ovat kehittämistyön keskeisin väline. Hankkeet liittyvät päihdetyöhön ja päihdetyön johtamiseen kiinteästi. Ominaista hankkeille on laaja kirjo ja rahoittajien monitahoisuus. Hankkeet ovat valitettavan usein päihdetyön johtamisen näkökulmasta tarkasteltuna irrallisia eivätkä ne tue kunnan päihdepalvelukokonaisuutta. Hankkeet on suunniteltu ilman kunnan koordinaatiota palvelutuottajan tarpeista lähtien. Päihdetyön kentässä tämä ilmiö korostuu, koska toimijoina on laaja joukko yhdistyksiä, säätiöitä ja järjestöjä. Rahoitus-

kanavia on samoin runsaasti; RAY, STM, aluehallintovirastot ja uutena rahoittajana Tekes. Kukaan rahoittajista ei kuitenkaan vaadi, että hankehakemus olisi käynyt läpi kunnallisen päätöksentekoprosessin ennen kuin rahoitus myönnetään. Päätäntäprosessin avulla kunnalla olisi mahdollisuus koordinoita hankkeita strategiaan pohjautuen. Hankemaailman koordinoinnin puuttumisesta saattaa aiheutua toimintojen päällekkäisyyttä jo olemassa olevien palveluiden kanssa. Rahoituskanavien ja toimijoiden runsaudesta sekä koordinoinnin puuttumisesta seuraa päihdetyön entistä suurempi pirstaloituminen, mahdollisesti päällekkäiset toiminnot ja palveluntuottajien välinen kilpailuasetelma. Osassa kuntia hankkeet on ollut tapa korjata kunnan omasta taloudellisesta ahdingosta johtuvaa palvelujen riittämättömyyttä.

5.2 Päihdetyön johtamisen kokonaisuus

Ferlie, Pettigrew, Ashbuner ja Fitzgerald (1996) ovat kuvanneet tutkimuksessaan sosiaali- ja terveysjohtamisen PBP-mallin eli poliittis-byrokraattis-professionaalisen -mallin. PBP-mallissa johtaminen on jaettu kolmeen ulottuvuuteen. Ensimmäisessä ulottuvuudessa painottuu poliittisen päätöksentekuelimen päätösten valmistelu ja lojaali toimeenpano. Toinen ulottuvuus painottuu hallintoon, organisaation byrokraattisten sääntöjen osaamiseen ja noudattamiseen. Tässä ulottuvuudessa ilmenevät käsitteet ”hallinnon pätevyys” lääkärijohtajan ja ”hallinnon suuntautumisvaihtoehto” ylihoitajan koulutussisällön kuvauksena. Johtamisen kolmannessa ulottuvuudessa painottuu ammatillinen senioriteetti, jolloin johtajalta edellytetään alaisiaan korkeampaa saman alan ammatillista koulutusta ja syvällisempää kokemusta. Tästä on seurannut se käytäntö, että lääkäri johtaa lääkäreitä, ylihoitaja hoitotyötä ja sosiaalityöntekijä sosiaalitoimea. (Viitanen ym. 2007, 65.)

Päihdetyön johtaminen kannalta on keskeistä miten päihdetyö kunnassa hahmotetaan ja kenelle vastuu päihdetyön johtamisesta kuuluu. Päihdetyö on usein osa sosiaalityön erityispalveluja ja vastuu päihdetyön johtamisesta on silloin sosiaalityön johtamisesta vastaavalla henkilöllä. Suuremmisissa kunnissa voi olla erikseen päihdetyön johtaja. Osassa kuntia sosiaali- ja terveydenhuollon organisaatiot on yhdistetty ja silloin päihdetyön johtaminen on osa sen organisaation toimintaa. Joissain kunnissa sosiaalityön erityispalvelut on siirretty osaksi terveydenhuoltoa ja silloin päihdetyötä johtaa ylilääkäri.

Se, nähdäänkö päihdetyö keskeisenä osana kunnan hyvinvoinnin ja terveyden edistämistä vai sosiaalihuollon erityispalveluna vaikuttaa siihen, kuka on vastuussa johtamisesta. Lisäksi on tärkeä miettiä käytännön johtamisen rakenteet eli miten kunnan päihdetyön kokonaisuuden johtaminen on koordinoitu. Kunnan koko on vaikuttaa siihen, kuinka päihdetyön johtaminen kannattaa järjestää. Toinen keskeinen asia on se, että kunnassa on mietittynä kuka johtaa ehkäisevää päihdetyötä ja kuka korjaavaa päihdetyötä, pienemmissä kunnissa nämä voivat olla yhden ihmisen vastuulla. Kolmas merkittävä asia on vastuu koko kunnan päihdetyön johtamisesta ja koordinoinnista, eikä vain sosiaalihuollon erityispalveluihin kuuluvan päihdehuollon johtamisesta. Kun päihdetyö hahmotetaan laajassa hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kontekstissa, johtaminen kuuluu osaksi kunnan perusturvan johtamisorganisaatiota ja siellä sosiaali- ja terveystoimen johtoryhmän yhden jäsenen vastuulle. (Ehkäisy ja hoito 2007, 14–15.)

Päihdetyön johtaminen kunnassa on haastavaa. Päihdetyö on laajasti eri toimijoiden toimialaan kuuluvaa työtä, jossa olennaista on monien toimijoiden välinen yhteistyö. Kunnan päihdetyön tavoitteiden asettaminen ja saavuttaminen edellyttää usean hallinnonalan sitoutumista tehtävään työhön. Arnkil, Eriksson ja Arnkil (2006, 222–223) ovat omissa projekteissaan, joissa työntekijöitä on ollut useista organisaatioista ja useilta eri sektoreilta, tehneet huomion, että kuntien toiminnassa ylisektorinen johtaminen on eräs keskeisistä haasteista. Tarvitaan sellaisia dialogeja, joissa kartoitetaan toimintamahdollisuuksia yli kunnan sisäisten sektoreiden, yli julkisten ja yksityisten palveluiden rajojen (kumppanuudet) sekä yli kuntarajojen (seudullisuus).

Ohjauksen kautta päihdetyön johtamista tarkasteltaessa on merkittävää, että päihdetyön strategiat konkretisoituvat kunnissa huonosti. Strategioiden päämääränä näyttää olevan toimintaehdotusten ja visioiden tuottaminen niin kunnan työntekijöille kuin kunnan päätöksentekijöille. Tätä taustaa vasten kuntien päihdestrategioissa näyttäytyy tavoitteiden ja toimintaehdotusten suuri määrä, niiden ylimalkaisuus ja tavoitteiden epärealistisuus. Strategian tavoitteiden toteuttamista ei ole myöskään huomioitu talousarviossa. (Romppanen 2005, 43.)

Suomessa universalistinen toimintamalli ja palveluiden saatavuus ovat kansallisen hyvinvointipoliittikkamme julkilausuttuja tavoitteita. Suomalaisen universalismin perustan muodostavat julkisen vallan vastuulla olevat palvelut, jotka on turvattu perustuslailla. Perustuslain 19 § velvoittaa julkista valtaa turvaamaan, sen mukaan kuin laissa tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut. Säännöksessä ei tarkemmin määritellä sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämistapaa

ja se ei siten edellytä sitä, että julkisyhteisöt itse huolehtisivat kaikkien sosiaali- ja terveystalvaeluuden tuottamisesta. Lainsäädännöllä kuitenkin turvataan riittävät palvelut ja julkisen vallan on turvattava sosiaali- ja terveystalvaeluuden saatavuus. Vuonna 1987 voimaan tullut päihdehuoltolaki (41/1987) velvoittaa kunnan huolehtimaan siitä, että päihdehuolto järjestetään sisällöltään ja laajuudeltaan sellaiseksi kuin kunnassa esiintyvä tarve edellyttää. Päihdehuoltolain 7 § mukaan päihdehuollon palveluja tulee antaa henkilölle, jolla on päihteiden käyttöön liittyviä ongelmia, sekä hänen perheelleen ja muille läheisilleen.

Hyvinvoinnin näkökulmasta päihdetyön johtamista ajateltaessa korostuu kunnan poliittisen johdon merkitys. Poliittisessa johdossa päihdehuoltoa ei useinkaan osata nähdä olennaisena osana kunnan laaja-alaista hyvinvointipolitiikkaa, johon panostaminen mahdollisimman varhain lisää kuntalaisten hyvinvointia monella tasolla (ks. Ehkäisy ja hoito 2007, 3). Yleisesti voidaan todeta, että pitkittyessään päihdeongelma vaikuttaa ihmiseen kaikilla elämän osa-alueilla ja vaikeuttaa selviytymistä arjessa. Päihdeongelma ilmenee lasten ja perheiden pahoinvointina ja vaikuttaa monen ihmisen elämään päihteiden ongelmakäyttäjän lähipiirissä. Pääkaupunkiseudulla tehdyssä selvityksessä päihteiden käyttö oli useimmin huostaanoton syyksi mainittu tekijä. Alle 12-vuotiaita lapsia koskevissa huostaanotoissa päihteiden käyttö oli jopa 67 prosentissa huostaanoton syynä. (Alkoholiolot EU-Suomessa 2006, 23). Kunnan poliittisessa johtamisessa on kyse niukkuuden jakamisesta ja tässä priorisoinnissa heikko-osaisimmat jäävät usein heikoimmalle. Tällöin kunnan johtamisen kautta asiaa tarkasteltaessa keskeinen merkitys on kunnan organisaatiokulttuurilla, joka näkyy arvoina ja arvostuksina (Rönkkö 2003, 57).

5.3 Päihdetyön, päihdehuollon ja päihdepalvelujen määritelmät

Päihdetyö on laajassa merkityksessään sateenvarjokäsite, joka on osa kuntien laaja-alaisesta hyvinvointityöstä, osana kunnan hyvinvoinnin ja terveyden edistämistä. Päihdetyö kattaa alleen kaiken kunnassa tapahtuvan toiminnan ja toimijat, joilla on jotakin erityispiirteitä suhteessa päihteisiin, riippumatta siitä, miten suhde kuntaan, sen toimintaan tai kuntalaisiin on syntynyt. Päihteisiin suhteessa olevat erityispiirteet voidaan jakaa kuuluvaksi ehkäisevän päihdetyön alueelle (päihdeettömyyden edistäminen, päihteiden saatavuuden sääntely, kysynnän ehkäisy ja haittojen vähentäminen) tai korjaavan päihdetyö alueelle (sosiaali- ja terveydenhuollon yleisissä palveluissa annetut päihdepalvelut ja päihdehuollon erityispalvelut). Ehkäisevä ja korjaava päihdetyö eivät ole keskenään selkeästi erottuvia ja tarkkarajaisia, vaan ehkäisevä päihdetyö voi olla myös korjaavaa työtä ja

korjaava työ joiltain osiltaan ehkäisevää työtä, varsinkin jos asiaa tarkastellaan tehtävän työn seurannaisvaikutuksien kautta. (Ehkäisy ja hoito 2007, 6.)

Päihdehuolto on osa sosiaalihuoltolain (710/82) määräämää sosiaalihuoltoa. Sosiaalihuollon toimintalohkot voidaan jakaa kolmeen lohkoon: 1. Viimesijaiseen toimeentuloturvaan, 2. Yleisiin sosiaalipalveluihin ja 3. Erityispalveluihin. Näistä lohkoista päihdehuolto kuuluu erityispalveluihin, jota on säädelty erillisellä lailla (Päihdehuoltolaki 1986/41). Päihdehuollon palvelut perustuvat myös sosiaalipoliittiselle tarveperusteisuudelle (Ks. Kaukonen 2000, 17–45)

Päihdepalveluilla tarkoitetaan järjestelmäkokonaisuutta, jossa hoidetaan eri päihteiden ongelmakäyttäjiä ja heidän läheisiään. Palveluja on saatavana sosiaali- ja terveydenhuollon yleisinä palveluina ja toisaalta päihdehuollon erityispalveluina ja erityistason sairaanhoitona. Kaukosen (2000, 46) määritelmän mukaan päihdepalveluilla tarkoitetaan päihde-ehtoisesti käytettäviä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita.

6. PAIKALLINEN HALLINTA: HIERARKIAT JA VERKOSTOT TUTKIELMAN TEOREETTISENA VIITEKEHYKSENÄ

6.1 Hierarkiat

6.1.1 Byrokratia hallintona

Johtaminen kunnassa on kulloinkin sidoksissa vallitseviin tieteellisiin ja ideologisiin näkemyksiin siitä, millaista on hyvä johtaminen. Hallitseva johtamismalli on vuosia ollut Max Weberin byrokratioteoriaan pohjautuva byrokraattis-legalistinen malli. Byrokratia on nojautunut hierarkkiseen johtamiseen, panosperusteiseen budjetointiin, sääntöjen määrittämään hallintoprosessiin ja virkamiesten vahvaan asemaan. Byrokraattisen mallin vahvuuksia ovat varmuus, luotettavuus, ennustettavuus ja korruption hylkiminen. Vastaavasti malliin liittyy myös kielteisiä piirteitä kuten jäykkyys, raskassoutuisuus, huono palvelukyky ja heikko kustannustehokkuus. (Rönkkö 2003, 62–63.)

Byrokratia on yksi tunnetuimmista malleista hahmottaa hallinto, käsiteltiinpä hallinnon rakenteita, hallintotoiminnan prosesseja tai henkilöstön asemaa organisaatiossa. Elliot Jaques on teoksessaan ”A General Theory of Bureaucracy” arvioinut byrokratian yleistä teoriaa viiden pääalueen kautta. Tässä työssä keskityn tarkastelemaan byrokratiaa Jaquesin jaottelun viidennen pääalueen mukaan eli byrokraattisten organisaatiomallien kautta. Byrokratian mallin aiheita ovat byrokraattisuuden kasvu, yleiset käskyjärjestelmät ja niiden rakenteet ja hierarkkiset käskyjärjestelmät. (Salminen 2004, 53–54.)

6.1.2 Hierarkkiset rakenteet osana byrokraattista hallintoa

Byrokraattiset rakenteet yhdistetään usein julkisten organisaatioiden vallankäyttöön yhteiskunnassa. Byrokratialle on ominaista, että kaikkiin kohteisiin sovelletaan samanlaisia sääntöjä ja menettelytapoja, sen seurauksena kohteetkin samankaltaistuvat. Tämä kehitys itsessään luo kestäviä vallankäytön ja valvonnan hierarkkisia rakenteita. Byrokratia on massahallinnon periaate, siitä huolimatta nimenomaan julkisen sektorin ominaispiirteenä on, että pienetkin hallintoyksiköt organisoidaan byrokraattisesti. Syynä tähän julkisen sektorin tapaan organisoitua ovat hallinto-oikeudelliset hallintoperiaatteet ja niiden noudattamissäännöt, kuten laillisuus, oikeusturva ja yhdenvertaisuus. Hallin-

nollisissa prosesseissa hallinto-oikeudellisten käytännöt tarkoittavat muodollis-oikeudellisten toimintatapojen korostumista. Hierarkkisessa hallintojärjestelmässä hallinto on kohtuuttoman virallinen ja virallistava, kurinpito- ja kontrollijärjestelmiä ylikorostetaan ja väärinkäytetään. Weber on erottanut legitiimistä hallinnasta kolme tyyppiä, joista keskeisin on rationaalisin perusteisiin nojautuva legitiimi hallinta. Tässä hallintatavassa vallankäyttö perustuu rationaalis-laillisiin säännöksiin, kuten lakeihin, erilaisiin sääntöihin ja menettelytapoihin, jotka konkretisoituvat virkahierarkkisina rakenteina, valtana ja käskyvaltasuhteina. (Salminen 2004, 55–63.)

Toisenlaisiakin käsityksiä byrokratiasta on esitetty. J. P. Olsen (2005) on artikkelissaan ”Maybe It Is Time to Rediscover Bureacracy” kyseenalaistanut muodikkaan käsityksen byrokratiasta vanhahvattavana ja toimintakyvyttömänä hallinnon muotona, josta on väistämättömänä ja peruuttamattomana paradigman muutoksena siirtyminen kohti markkinoita ja verkostoja hallinnan muotona. Olsen kirjoittaa byrokratian uudistamisesta, jolla hän tarkoittaa sitä, että nykydemokratiassa byrokraattinen organisaatio täydentää, kilpailevien mallien rinnalla, markkina- ja verkosto-organisaatiota. Olsenin mukaan löytämällä uudelleen Weberin analyysi byrokraattisesta hallinnosta, voidaan rikastuttaa julkisen hallinnon ymmärrystä. Tämä väite on totta, kun a) byrokratia käsitetään käytäntönä eikä vain välineenä ja b) byrokratiasta tehtyjä empiirisiä tutkimuksia tarkastellaan omassa kontekstissään, ajassa jona ne tehty ja c) otetaan huomioon, että byrokratia on osa poliittista ja normatiivista järjestystä, eikä ainoastaan viraston sisäinen ominaisuus.

Byrokratiata arvoiteltaessa argumenteiksi otetaan aina sen haitat, mutta harvoin käydään keskustelua byrokratian hyödyistä ja tuloksista. Ajatellaan esimerkkinä sääntöjä: säännöt yleensä lisäävät toimijan voimavaroja ja tehokkuutta, niiden avulla voidaan koordinoita yhtäaikaista toimia tavalla, joka tekee toimista keskenään johdonmukaisia ja ehkäisee epävarmuutta. Kokonaisuutena säännöt tuovat työjärjestyksen eivätkä tarkoita jäykkyyttä ja joustamattomuutta. (Olsen 2005.) Kokonaisuutena byrokratiassa on kyse rationaalisesta toiminnasta. Rationaalisuus ymmärretään yleisesti järkipäiseksi, loogiseksi ja suunnitelmalliseksi toiminnaksi ja toimiakseen rationaalisesti niin yksilön, kunnan kuin valtionkin on toimittava suunnitelmallisesti ja järjestelmällisesti.

Hierarkkinen organisaatio kuvataan usein pyramidina, jossa ylintä päätösvaltaa käyttävät on kuvattu pyramidin huipulle. Kuviossa ylempänä olevat ovat hierarkiassa ylempänä ja siten käyttävät hierarkkista valtaa alempana kuviossa oleviin henkilöihin ja käskyvaltasuhteet on kuvattu viivoin näiden henkilöiden välillä. Hierarkkinen rakenne on vakaa, pysyvä ja toimii organisaation osien

perustana. Julkisessa hallinnossa ylemmissä hierarkioissa muotoillaan politiikkaa ja alemmissä hierarkioissa toimeenpannaan tehtyjä päätöksiä. Ylemmät organisaatiotasot käyttävät valtaa ja alemmillä organisaatiotasolla työskentelevät saattavat tuntea asemansa alistaiseksi. Tällaista organisaatiosuhteita rakentuvat selkeiden ja spesifien vastuualueiden mukaan. Julkisessa hallinnossa suhteet ja vastuualueet on määritelty virkavelvollisuuden ja toimivaltasäännöksen kautta, jotka on säädetty asetuksilla, virastojen ohje- ja johtosäännöillä, kirjallisilla työjärjestyksillä ja muilla pysyväismääräyksillä. (Salminen 2004, 66–68.)

Byrokraattisia hierarkkisia rakenteita on vaikea pysyvästi poistaa, koska ne edustavat jatkuvuutta ja pysyvyyttä. Lisäksi niiden toiminnan perusta on usein lainsäädännöllinen. Hierarkkisia organisaatioita voidaan kuitenkin madaltaa vähentämällä hierarkkisten tasojen määrää ja tällöin turha hallinnointi saadaan vähenemään. Toinen tapa muuttaa organisaatiota on organisoida keskijohto horisontaalisten pienryhmien muotoon. Organisoitumalla horisontaalisesti tavoitellaan joustavampaa hallintoa. Kolmas malli muutokselle on perustaa autonomia työryhmiä organisaation alimmille tasoille tai muodostaa kokonaan oma autonominen ryhmä ilman hierarkioita työntekijöistä, esimiehistä ja keskijohdon edustajista. Mahdollisia muutoksia on vielä näiden lisäksi monia, joista keskeisimmäksi on hallinnon muutosten kautta noussut verkosto-organisaation hyväksikäyttö johtamisessa. (Salminen 2004, 71–73.)

Hierarkkiset järjestelmät ovat yksinkertaisina rakenteina menettäneet merkitystään. Ongelmat ovat monimutkaistuneet ja ketjuuntuneet, organisaatiot ovat tulleet entistä riippuvaisemmiksi toisistaan yhteiskunnan monimutkaistuessa ja suoran käskytyksen sijasta joudutaan käyttämään muita ohjauksen muotoja. Kunnissa ollaan suurien muutoksien keskellä, joissa toimintaympäristömuutoksiin kytkeytyy kaoottisuus, hallinnan häly. Hallinnan häly vaikeuttaa muutoksen johtamista ja hallintaa, se vaikeuttaa muutoksen johtamista ja tuo esiin toimijoiden erilaiset intressit. (Nyholm 2008, 10.)

Inga Nyholmin (2008, 11) mukaan kunnat eivät onnistu muutoksissaan koska toimivat postmodernissa toimintaympäristössä, mutta noudattavat toiminnassaan rationaalisia, moderneja päätöksentekotapoja. Nämä päätöksenteko- ja toimintatavat eivät sovellu postmoderniin yhteiskuntaan ja tilanteeseen, joissa kunnat toimivat verkostomaisesti ja yhteistyössä.

Tässä tutkielmassa erityiseksi tarkastelun kohteeksi on otettu hierarkioiden painottuminen johtamisessa. Tässä työssä hierarkioilla tarkoitetaan kunnan johtamisen ja päätöksenteon virallista ja virall-

listavaa rakennetta ja toimintatapaa, joka perustuu hallinto-oikeudellisille hallintoperiaatteille ja niiden noudattamissäännöille, kuten laillisuudelle, oikeusturvalle ja yhdenvertaisuudelle. Hallinnollisissa prosesseissa hallinto-oikeudelliset käytännöt tarkoittavat muodollis-oikeudellisten toimintatapojen korostumista päihdetyötä johdettaessa. Hierarkioilla tässä tutkimuksessa tarkoitetaan myös niitä suhteita, jotka rakentuvat selkeiden ja spesifien vastuualueiden mukaan. Suhteilla ja vastuualueilla tarkoitetaan hierarkian teoriasta katsottuna virkavelvollisuuksia ja toimivaltasäännöksiä, jotka on säädetty asetuksilla, virastojen ohje- ja johtosäännöillä, kirjallisilla työjärjestyksillä ja muilla pysyvääsmääräyksillä.

6.1.3 Hallinnosta hallintaan

Hallinnon käsitettä voidaan määritellä hallintotehtävien tai hallinnon toiminnallisen luonteen kautta. Klassisessa hallintotieteessä hallinnon luonteeseen on ymmärretty kuuluvaksi hallinto yhteistoimintana. Rationaalinen hallinto voidaan ajatella kolmen perusidean kautta, hallinto on hierarkkista, hallinnossa korostetaan johtamista ja tehokkuus on yksi hallintotoiminnan keskeisimmistä kriteereistä. Uudempi hallintotieteellinen näkökulma on tuonut hallintokäsitteeseen responsiivisuuden määritteen, jolla tarkoitetaan hallinnon kykyä ottaa huomioon nopeasti ja kattavasti kansalaisten sille asettamat vaateet. Responsiivisuuden kuuluu hallinnon desentralisointi ja siinä hallinto ei rajoitu vain hallintotehtäviin vaan luo toimintapuitteet hallintotyölle. (Salminen 2004, 12–14.)

Hallinnon käsitteen kokonaisuuden kautta muutosta tarkasteltaessa, hallinto on muuttunut hallintotehtävistä ja hallinnon toiminnallisesta luonteesta responsiivisuuden kautta hallintaan. Edelleen osa hallintaa ovat hallintotehtävät, hallinnon toiminnallinen luonne on vain muuttunut verkostomaiseksi ja ympäristön jatkuvat muutokset huomioon ottavaksi. Hallinto on perusteiltaan poliittisten päätösten toimeenpanoa. Se on toimintoja, jotka tulevat tarpeellisiksi, että ihmiset saadaan toimimaan yhdessä. Hallinto on palveluiden organisointia, tuottamista ja allokointia sekä kykyä saada asiat tehdyksi. Julkisen sektorin johtamisessa ajankohtainen kysymys on parhaista organisointitavoista ja julkisten organisaatioiden tuloksellisesta johtamisesta. Julkiseen johtamiseen liittyy keskeisesti julkinen intressi ja sen tulisi näkyä julkisissa palveluissa. (Salminen 2004, 13, 126–127.)

Johtamiseen kunnassa ovat vaikuttaneet monet reformit 1980-luvun lopulta alkaen. 1990-luvun laman seurauksena hallinnon muutokset tehtiin nopeammin ja radikaalimmin kuin oli ajateltu. Liiketaloudellinen johtamisajattelu on vallannut alaa julkishallinnossa ja keskeiseksi suunnaksi moder-

nisointiaallossa on noussut uusi julkisjohtaminen (New Public Management, NPM). Suomessa on toteutettu suuri joukko julkisen sektorin muutoksia, jotka on toteutettu uuden julkisjohtamisen ajattelutavan pohjalta (Viitanen ym. 2007, 11). Uusi julkisjohtaminen on saanut laajan kannatuksen kansainvälisenä johtamisen välineenä, johon liittyy desentralisaatio sekä politiikan erottaminen palveluiden järjestämisestä. Lisäksi NPM:ssä pyritään siihen, että julkinen sektori ei enää tuota palveluita, vaan toimii säätelijänä ja mahdollisesti rahoittajana ja tilaajana. Julkisen sektorin palvelutuotantoa pyritään muokkaamaan entistä enemmän liikelaitosmaisiksi soveltamalla tilaaja-tuottaja -mallia, muuttamalla maksujärjestelmiä ja lisäämällä kilpailua. (Ollila 2007, 103–104.) Yhtenä seurauksena uudesta julkisjohtamisesta on ollut valtionosuusjärjestelmän muutos vuonna 1993, joka lisäsi kuntien autonomiaa ja siirsi palveluiden järjestämisvastuuta aiempaa enemmän kunnille. Valtion toimet ovat sen jälkeen jatkuvasti leikanneet kuntien tulopohjaa ja hyvinvointipalvelujen tuottamiseen käytettävissä olevia resursseja (Matikainen 2007, 387).

Kokonaisuutena muutoksesta nousee esiin kolme pääsuuntaa: deregulaatio eli sääntelyn purkaminen, desentralisaatio eli hallinnon hajauttaminen ja markkinaohjautuvuus eli markkinaperusteisten ja asiakasohjautuvuutta korostavien toimintatapojen omaksuminen. Kaikkiaan muutoksessa on kyse siitä, että perinteisestä kunnallisesta hallinnosta on siirrytty hallintaan. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että kuntien talouden ja toiminnan ohjaus ei enää perustu hierarkkiseen julkishallintoon ja ylemmiltä hallinnonaloilta tulevaan suoraan normi- ja resurssiohjaukseen, vaan uuteen ajatteluun hallinnasta. Hallinta perustuu verkostomaiseen, tapauskohtaisesti rakentuvaan yhteistyöhön ja kumppanuuteen (Anttiroiko & Haveri 2003, 137).

Ryynäsen mukaan (2002, 17) uuden opin tarve (Good Governance) on noussut uuden julkisjohtamisen toteuttamisen kohtaamista ongelmista. Poliittikka ei toiminutkaan liikkeenjohdollisten oppirakennelmien sääntöjen mukaisesti eikä ulkoinen arviointi johtanut suoritusten parantamiseen. Valtion taloudellisen ajattelun rajat tulivat vastaan ja toisaalta esiin tuli monimutkaisia, uusia ongelmia ratkaistaviksi, jotka asettivat vaatimuksia politiikalle, valtiolle, hallinnolle, taloudelle ja kansalaisyhteiskunnalle. Governancen ero aiempaan johtamisajatteluun on se, että koko kansalaisyhteiskunta on mukana vaikuttamassa tehtäviin päätöksiin. Toisaalta hallinnan (Governance) nousu toimintataivaksi ei tarkoita aiemman uuden julkisjohtamisopin hylkäämistä, vaan se on uusi sosiaalinen ja poliittinen uudistusinstrumentti. Hallinnan tarkoituksena on kytkeä mukaan useampia tekijöitä, jotka pyrkivät yhteisesti toimimaan siten, että edistetään hyvinvointia. Mukaan otetaan toimijoita esimerkiksi julkiselta, yksityiseltä ja yleishyödylliseltä sektorilta ja mediasta. (Ryynänen 2002, 17.)

6.1.4 Hallinnan käsite

”Governance” on käsite, joka on suomeksi käännetty sanalla hallinta. Hallintaa koskeva keskustelu on saanut alkunsa 1980-luvulla. 1990-luvulla hallinnan käsite sai suhteellisen selkeän sisällön uudenlaisten organisointi- ja toimintatapojen kuvaajana (Anttiroiko & Haveri 2003, 138).

Hallinnan käsitteellä on kaksi merkitystä. Toisaalta sillä viitataan empiriaan, jonka avulla tuodaan esiin julkishallinnossa tapahtuneet muutokset 1990-luvun lopulla, toisaalta hallinnan käsitteen kautta kuvataan teoreettinen malli yhteistyöstä sosiaalisessa systeemissä ja valtion roolista tässä prosessissa. Jälkimmäisen hallinnan merkityksen Guy Peters jakaa vielä kahteen eri merkitykseen, joista ensimmäisessä eli ”vanhassa hallinnossa” kyse on keskitystä hallinnosta, jossa valtio poliittisesti ohjaa yhteiskuntaa ja taloutta asettamalla tavoitteita ja priorisoimalla niitä. Toisessa teoreettisessa näkökulmassa tarkastellaan hallintoa yleisesti yhteistyön näkökulmasta. Teoriassa kuvataan yhteistyötä, jota tehdään eri muodoissa julkisen ja yksityisen sektorin välillä ja siinä kuvataan erityisesti poliittisten verkostojen merkitystä. (teoksessa Pierre 2000, 3.)

Jon Pierren (2000, 3-5) mukaan hallinnan käsitteellä viitataan sekä valtion tarkoitukseen sovittautua monimutkaistuvaan toimintaympäristöön että erilaisten sosiaalisten järjestelmien koordinointiin. Uusi hallinta kuvaa valtiokeskeisyyden heikkenemistä ja monimuotoisen hallinnan kentän muodostumista. Julkinen vastuu jakautuu eri tasoilla toimiville julkisille ja yksityisille toimijoille. Uudessa hallintatavassa toimintatapojen keskiössä eivät ole hierarkkiset käskyvaltasuhteet, vaan vapaaehtoisuuteen perustuvat verkostomaiset toimintatavat.

Hallintotieteellisessä keskusteluperinteessä hallinnan käsite on liitetty teoreettisesti organisaatioteorioiden esille tuomiin yhteiskunnan monimutkaistumisen aikaansaamiin suunnittelun ja johtamisen ongelmiin eli ajatukseen siitä, että monimutkaisuutta ei voi johtaa muista riippumatta. Hallinnan tarve tulee monimutkaisista ja tilannekohtaisista haasteista, joiden hallinta ei onnistu ilman useiden toimijoiden yhteistyötä. Myöhemmin hallintotieteissä hallinnan käsite on liitetty julkisten organisaatioiden uusiin toimintaperiaatteisiin (Anttiroiko & Haveri 2003, 139).

Hallinta voidaan määritellä tiukasti rajaten kolmen erilaisen tulkinnan kautta. Ensimmäisen tulkinnan mukaan hallinta kuvataan hierarkioiden murtumisen kautta. Tämän tulkinnan mukaan hallinta on valtion vetäytymisestä aiheutunut tilanne, jossa alue- ja paikallistason toimijat ovat ottaneet yhä suuremman vastuun yhteiskunnallisten ongelmien ratkaisemisesta. Toinen tulkinta hallinnasta pai-

nottaa usein itseohjautuvien verkostojen roolia hallinnan välineenä. Kolmas tulkinta korostaa hallinnan toimijapiirin laajenemista ja institutionaalisten ja hallinnollisten rajojen ylittämistä hallintaan keskeisesti liittyvänä piirteenä. Tämän tulkinnan mukaan hallinnassa on kyse eri toimijoiden (yksityinen, julkinen ja kolmas sektori) välisestä riippuvuudesta yhteistyössä tehtävässä toiminnassa. Hallinnan käytäntöjä eivät sääntele lainsäädäntö ja julkisyhteisöjen toimintaperiaatteet vaan monimutkaiset vuorovaikutussuhteet viranomaisten ja kansalaisyhteiskunnan välillä. Väljemmin määriteltynä hallinnalla tarkoitetaan uudentyypistä vapaaehtoisuuteen perustuvaa horisontaalista yhteistyötä eri toimijoiden välillä. Toimijat voivat olla pelkästään julkiselta sektorilta ja käyttää muitakin kuin verkostoja koordinaation muotona. (Haveri & Pehk 2007, 10–11.)

6.1.5 Hallinta toimintatapana

Hallinnan käsitettä voidaan tarkastella kahden pääulottuvuuden kautta, horisontaalisesti tai vertikaalisesti. Horisontaalisella ulottuvuudella viitataan erilaisiin toimijoihin ja niiden väliseen yhteistyöhön eri hallinnan perustasoilla, globaalilla, kansallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla. Kullakin tasolla on omat yhteistyöverkostonsa ja toimijansa, sekä niiden väliset luontaiset suhteet. Hallinnan käsitteen vertikaalinen ulottuvuus kuvaa näiden hallinnan perustasojen välisiä hallintasuhteita ja näistä vertikaalisista suhteista käytetään käsitettä monitasohallinta (multi-level governance). (Anttiroiko & Haveri 2003, 143–145).

Kun päihdetyön johtamista ajatellaan hallinnan teorian kautta, siinä ilmenee sekä horisontaalisia että vertikaalisia ulottuvuuksia. Siten siihen on sovellettavissa uuden paikallisen hallintatavan viisi erityispiirrettä: toimijakentän laajuus ja monipuolisuus, verkostomaisuus, monitasoisuus, monitoimialaisuus ja katalyyttisyys. Monitasoisuudella tarkoitetaan sitä, ettei päihdetyötä voida johtaa erillään muusta yhteiskunnasta, vaan toiminta suhteutetaan koko ajan julkiseen ja yksityiseen toimijakenttään. Monitasoisuus ilmenee siten, että eri institutionaalisilla tasoilla toimivat toimijat tekevät yhteistyötä keskenään. Päihdetyössä kunnat tekevät yhteistyötä esimerkiksi valtakunnallisella tasolla päihdetyön laitospalveluita tuottavien organisaatioiden kanssa. Päihdetyössä on myös paljon alueellisia ja valtakunnallisia päihdetyön verkostoja, joissa hallinnan monitasoisuus konkretisoituu. Päihdetyötä ei tehdä pelkästään sosiaalityössä, vaan se on hallinnon eri sektoreilla hallinnonalat ylittävää monitoimialaista yhteistyötä. Verkostomaisuus viittaa dynaamisesti organisoituun toimintatapaan, jossa toiminta ei määrity hierarkkisten käskyvaltasuhteiden vaan vapaaehtoisesti rakentuvan yhteistyön pohjalta. Katalyyttisyys on päihdetyön johtamisessa sitä, että saavuttaakseen kehiti-

tämistavoitteensa johtamisessa on hyödynnettävä yhä enemmän oman kunnan rajan yli meneviä ylipaikallisia verkostoja. (Anttiroiko & Haveri 2003 148–149.)

Bogason (2000) on selittänyt hallintaa postmodernismilla. Postmodernin yhteiskunnan kompleksisia tilanteita ei voida ratkaista rationaalisella, suoraviivaisella hallinnalla vaan postmodernissa yhteiskunnassa eri toimijat perustelevat verkostoissa omia näkökantojaan ja toiminnan suuntaa ohjataan monesta suunnasta yhtä aikaa. Postmodernin yhteiskunnan hallintaan voi hyvin soveltaa ”joukkojen voima” -ajatusta, jota on tutkittu jo 1900-luvun alusta asti. ”Wisdom of Crowds” -logiikka perustuu siihen, että ryhmä on aina viisaampi kuin viisainkaan ryhmän jäsen. Ryhmän voima tulee erityisesti esiin monimutkaisia ongelmia ratkaistaessa. (Surowiecki 2004.)

Hallintaan toimintatapana kuuluu sekä institutionaalisten että hallinnollisten rajojen ylittäminen, tapauskohtaisesti rakennetut yhteistyö, kumppanuus ja verkostosuhteet yhteistyökumppaneiden kesken, uudet johtamisen ja ohjauksen välineet, sopimussuhteet ja organisoitumismallit. Uusi paikallinen hallintatapa koordinoitapana korostaa verkostoja ja johtamistavaksi on esitetty verkostojohtamista (Anttiroiko & Haveri 2003, 149–150). Käytännössä se tarkoittaa että verkoissa toimimalla ja verkostoja johtamalla pyritään siihen, että eri osapuolten välillä löytyy yhteinen näkemys päämäärästä ja keinoista, tilanteissa joita usein leimaavat osapuolten erilaiset tavoitteet ja toimintakulttuurit. (Haveri & Pehk 2007, 10.)

6.2 Verkostot

6.2.1 Verkosto hallintatapana

Hallinnassa on kolme keskeistä hallintatapaa eli verkostot, hierarkiat ja markkinat. Tässä työssä keskityn tarkastelemaan kuinka verkostoja ja hierarkioita käytetään päihdetyön johtamisessa. Erityisesti kiinnitän huomioni siihen, kumpi edellä mainituista hallintatavoista korostuu päihdetyön johtamisessa.

Aro (1998) on todennut verkoston erittäin käyttökelpoiseksi metaforaksi yhteiskuntatieteissä. Se on valloittanut tilaa vertauskuvilta, joilla aikaisemmin yhteiskuntaa on hahmotettu koneistona, organisaationa, sosiaalisena toimintana, kielenä, teatterina jne. Nykyään organisaatiotakin tarkastellaan entistä useammin verkostoina eikä koneina, kulttuurina, poliittisena järjestelmänä, perheenä tai muuna sellaisena.

Castells (1996, 470) on määritellyt verkoston joukoksi solmukohtia. Verkostot ovat avoimia rakenteita, jotka voivat laajeta integroitumalla uusien solmukohtien kanssa. Edellytyksenä verkostoon kuulumiselle on, että solmukohtat kykenevät kommunikoimaan muun verkoston kanssa. Kuka tahansa, tai mikä organisaatio tahansa voi kuulua verkostoon, kunhan verkoston jäsenet jakavat saman tavan kommunikoida. (Castells 2000.) Rautalankamallina verkosto voidaan nähdä eri tavoilla ja eriasteisesti vakiintuneina sosiaalisina suhteina, joka perustuu siihen, että sen jäsenet ovat riippuvaisia toisistaan ja ovat organisoituneet yhteisen intressin vuoksi (Sotarauta & Linnamaa & Suvinen 2003, 58). Verkoston toiminnassa voidaan onnistua jäsenten keskinäisellä luottamuksella ja halukkuudella toimia yhdessä yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Verkoston sisäinen kommunikaatio toimii hyvänä mittarina jäsenten välisestä luottamuksesta ja on apuna verkoston toiminnan edistämässä. (Harmaakorpi 2004, 98.)

Tietoteknologian nopea kehittyminen ja sen seurauksena tapahtunut pääomien, informaation ja innovaatioiden nopea välittyminen paikasta toiseen on vaikuttanut siihen, että ajan ja paikan välinen suhde on pienentynyt. Castellsin (1996) mukaan ollaan siirtymässä paikkojen tilasta virtojen tilaan. Hän kuvaa pääoma-, informaatio-, ja teknologiavirtoja globaaleja tapahtumia muokkaavina voimina. Lisäksi hän nostaa esiin organisaatioiden välistä vuorovaikutusta ilmentävät virrat. Castells määrittelee virrat toisistaan erillään olevien toimijoiden väliseksi tarkoitukselliseksi, toistuviksi ja ohjelmoitavissa oleviksi toiminnoiksi. Hänen mukaansa hallitsevat toiminnot tapahtuvat entistä enemmän verkostoissa. Tällöin verkostoihin kuuluminen ja niissä vaikuttaminen ovat kriittisiä vallan lähteitä (Castells 1996, 412–413).

Castellsin (2000) mukaan verkostoon kuuluminen tai kuulumattomuus sekä toimijan merkitys verkostossa ovat yhteiskuntien toimintoja ja prosesseja keskeisesti määrittäviä ominaisuuksia. Verkostoille on ominaista liittymisen vapaaehtoisuus. Toisaalta, koska verkosto on keskeinen vaikuttamisen kanava ja toimijat ovat riippuvaisia toisista toimijoista monimutkaisten ongelmien ratkaisussa, voi olla, että käytännössä verkostoon kuulumisen vapaaehtoisuus on rajallista. Periaatteessa organisaatiolle on mahdollista kuulua tai olla kuulumatta verkostoon. Valinta jättäytyä pois verkostosta voi olla kohtalokas organisaation olemassaolon tai toimintojen kannalta.

6.2.2 Erilaisia verkostoja

Verkostot voivat olla perusteiltaan, rakenteeltaan, toimintatavoiltaan ja järjestäytymistavaltaan hyvinkin erilaisia. Verkostoihin liittyvät toimijat voivat olla taustoiltaan erilaisia ja eri verkostojen tehtävät voivat erota paljonkin toisistaan. Verkostot voivat olla löysiä ja epävirallisia, mutta myös tiiviitä ja virallisia. Ne voivat olla sisäisesti tai ulkoisesti järjestäytyneitä, avoimia tai suljettuja, lyhytaikaisia tai pysyviä, liittyä johonkin toimialaan tai olla yhteiskunnallisia (Sørensen & Torfing 2007, 11).

Verkostot voivat olla joko aitoja verkostoja tai ei-spontaaneja hallinnollisesti luotuja verkostoja. Aidoissa verkostoissa toiminta perustuu riittävän lähellä oleviin intresseihin ja toimintamalleihin, jotka puolestaan perustuvat sellaisiin normeihin, joita yksikään toimija ei pysty yksin määrittämään. Verkostoissa voi olla monenlaisia päämääriä. Aidot verkostot ovat luontaisia, ne perustuvat vuorovaikutuksessa tapahtuvaan vaihtoon, oppimiseen, luottamuksen rakentamiseen, kumppanuuteen ja mahdollistamiseen. Aidoissa verkostoissa toiminta pohjautuu jaettuihin pelisääntöihin ja toisaalta rehelliseen ja yhteistyöhakuiseen käyttäytymiseen, ilman että kukaan verkoston jäsenistä ajaa verkostossa omia itsekkäitä pyrkimyksiään. Verkoston jäsenillä on yhteinen näky, johon he verkostona pyrkivät. (Sotarauta 1999, 33.)

Järjestetyt verkostot ovat perustettu hallinnollisista lähtökohdista ja pysyvät koossa hallinnollisista intresseistä käsin. Nämä verkostot eivät perustu yhtä suoraan yhteisiin intresseihin tai resurssipohjaan kuin aidot verkostot. Hallinnollisten verkostojen ongelmaksi saattaa nousta keinotekoisuus ja tämän välttämiseksi verkoston koordinointi vaatii paljon osaamista. (Sotarauta 1999, 34.) Jotta pitkäaikaiseen yhteistyöhön olisi mahdollista päästä, sen pitäisi perustua strategiseen kumppanuuteen, tällöin kumppanuussuhteiden laatu ja vaikuttavuus riippuvat olennaisesti siitä, kuinka eri tahot haluavat jakaa valtaa. Jos valtaa ei haluta jakaa, ei aidolle kumppanuudelle ole tilaa. (Sotarauta & Linnamaa 1997.)

Miettisen, Toikan, Tuunaisen, Lehenkarin ja Freemanin (2006, 45) mukaan verkosto kasvaa hierarkioista ja markkinoista. He ovat omassa tutkimuksessaan ”Sosiaalinen pääoma ja luottamus innovaatioverkostossa” kuvanneet kuinka verkostosuhde on kasvanut hierarkiasuhteen sisältä työmenetelmien kehittämisen kautta fordistisella auton kokoonpanolinjalla. Käytännössä verkosto on syntynyt siten, ettei työnjohto pystynyt kehittämään työtä osallistamatta työntekijöitä työmenetelmien,

työvälineiden ja työn kohteena olevan osan kehittämistyöhön. Näin heille syntyi epäviralliselle sopimukselle perustuva työnjohdon, menetelmäsuunnittelijoiden ja työntekijöiden kehittämisverkosto. 1980-luvulla japanilaisen kevyttuotannon myötä prosessien jatkuvasta kehittämisestä tuli autonvalmistuksen strateginen tekijä, jossa keskeisenä elementtinä oli työntekijöiden ja menetelmäsuunnittelijoiden yhteisverkoston virallistaminen. Näissä molemmissa tapauksissa tyypillistä oli verkosto- ja hierarkiasuhteiden yhteenkietoutuminen. Avoimeen lähdekoodiin perustuvat tietokoneohjelmistojen kehittämishankkeet ovat esimerkki toiminnasta, joka organisoituu suoraan verkostoksi (Miettinen ym. 2006, 48).

Eric von Hippel (1987) on kuvannut keskenään kilpailevien yritysten yhteistyön, joka on esimerkki siitä, kuinka verkosto kasvaa markkinasuhteesta. Verkostoitumisen intressinä on tiettyä valmistusmenetelmää koskevan ongelman ratkaisu tai tämän edellyttämä tuotantotieto. Tyypillinen verkostosuhteen syntytilanne oli myös tiedon puute suunnitteluprosessissa. Koska tarvittavaa tietoa ei ollut saatavana talon sisältä eikä julkaisuista, tämän hyvin erikoistuneen tiedon sai selville vain oppimalla itse tai keskustelemalla toisten asiantuntijoiden kanssa. Luonnollista tällöin on, että insinöörit jotka työskentelevät samanlaisissa tehtävissä ja samanlaisissa yrityksissä ovat henkilöitä, joilla tieto todennäköisesti on ja nämä henkilöt olivat valmiita paljastamaan yrityksensä tuotantotiedon kilpailevalle yritykselle. Näin kilpailevien yritysten insinöörien välille syntyi ”epävirallinen vaihtoverkosto”. Verkoston toiminta hyödytti kaikkia, koska kohteena oleva ongelma ja sen ratkaisu on monelle yritykselle yhteinen ja tiedon tuottaminen yksin olisi ollut aikaa vievää ja kallista. (Miettinen ym. 2006, 47.)

Tässä tutkimuksessa verkostoilla tarkoitetaan kunnan sisäisiä, seudullisia, alueellisia ja valtakunnallisia verkostoja, joita hyödynnetään päihdetyön johtamisessa, palveluiden koordinoinnissa ja kehittämisessä. Kaikki ne toimintatavat ja hallintamuodot (ks. Kuva 2, s.38), joissa toimijat ja/tai johto ovat kokoontuneet yhteen miettimään päihdetyötä, täyttää verkoston kriteerit tässä työssä. Verkostot voivat olla johdon välisiä seudullisia verkostoja, joissa edistetään seudullisia päihdetyön kehittämisyrittämiä. Ne voivat olla kunnan päihdetyön johtamisesta vastaavan henkilön ja palveluntuottajien välisiä verkostoja, joiden kautta koordinoidaan kunnan päihdetyön kokonaisuutta. Verkostot voivat olla palveluntuottajien omia epävirallisia verkostoja, joissa he yhtenäistävät työtään ja kehittävät yhteistyökäytäntöjään.

6.2.3 Verkostoissa toimiminen

Himasen (2004) mukaan me elämme vuorovaikutukselle perustuvassa ja luovassa tietoyhteiskunnassa. Tietoyhteiskunnassa olennaisinta ei ole uusi tekniikka, vaan uusi toimintatapa. Teoreettisesta näkökulmasta tarkastellen avainkäsitteitä ovat verkostomainen organisaatiomuoto ja innovaatioille perustuva kasvu. Useat tutkimukset ovat osoittaneet, että viime vuosina kasvun takana ovat olleet yhä enemmän teknologiset innovaatiot yhdistettynä verkostomaiseen organisaatiomuotoon. (Himanen 2004, 2.)

Verkosto voidaan myös nähdä yleisellä tasolla eriasteisesti ja eri tavoin vakiintuneiksi sosiaalisiksi suhteiksi toisistaan riippuvaisten toimijoiden välillä, jotka ovat organisoituneet yhteisen ongelman tai resurssipohjan ympärille (Sotarauta 1999, 32). Päihdetyön johtamisessa yhteinen intressi voi konkretisoitua toimijoille eri tilanteissa erilaisin tavoin. Yhteinen intressi voi konkretisoitua yhteisten asiakkaiden, yhteisen kehittämisintressin tai palveluketjujen kehittämisen kautta. Päihdetyössä ollaan tekemisissä monimuotoisten ja laajasti eri elämän osa-alueille liittyvien asioiden kanssa: Tällöin tarve toimijoiden väliseen yhteistyöhön on ilmeinen sekä käytännön asiakastilanteissa, mutta myös palveluiden suunnittelussa, toteuttamisessa, arvioinnissa, kehittämisessä, koordinoinnissa ja johtamisessa. Verkostosuhteiden syntyminen edellyttää keskinäisen riippuvuuden oivaltamista ja hyväksymistä. Yhteistyö ei tällöin perustu hierarkkisiin suhteisiin, vaan lojaalisuuteen, solidaarisuuden, luottamuksen ja keskinäisen tuen luonnehtimiin yhteyksiin. Verkostoituminen liittyy kahden ja useamman toimijan vuorovaikutukseen eikä yksisuuntaiseen hallinnointiin. Näin verkostojen perusajatus murtaa hierarkioita ja kyseenalaistaa vakiintuneet valtasuhteet. Tällöin aidon kumppanuuden syntyminen on yksi toimivien verkostojen kulmakivistä. (Stoker 1997, 59.) Toimijoiden olisi kyettävä oppimaan sekä omista että toisten tavoitteista ja strategioista prosessin kuluessa. Monesti verkostojen ongelmat johtuvat siitä, että verkoston toimijat ovat lukkiutuneet omiin tulkitoihinsa ja asioiden uudistamisesta ei päästä aidosti keskustelemaan, verkostoista tulee ”kuurojen dialogeja”, joissa kukaan ei kuule toistaan. Verkostoissa on tärkeää, ettei ole olemassa parasta tulkitointia vaan yhteistoiminnan onnistumisen kannalta erilaisten tulkintojen olemassaolo on hyödyllisempää. (Sotarauta 1999, 38–40)

Castellsin (1996) luomaa teoriaa globaaleista virroista ja verkostojen merkityksestä on sovellettavissa päihdetyön johtamiseen kunnassa. Jos päihdetyön johtamista ajattelee globaalien virtojen kautta, niin yksittäinen johtaja voi omien henkilökohtaisten verkostojensa kautta olla hyvinkin kan-

sainvälinen ja heijastaa omat verkostonsa kansallisiin ja paikallisiin verkostoihin. Yksittäinen johtaja voi omien verkostojensa kautta olla monissa erilaisissa verkostoissa, vuorovaikutuksen muotojen vaihdellessa henkilökohtaisesta kontakteista tietoteknologian avulla tapahtuvaan yhteydenpitoon. Näin ollen johtaja on jatkuvasti kommunikoidessaan koko ajan tuottamassa ja tulkitsemassa sitä mitä on tapahtumassa ja mitä pitäisi tehdä (ks. Sotarauta 1999, 10).

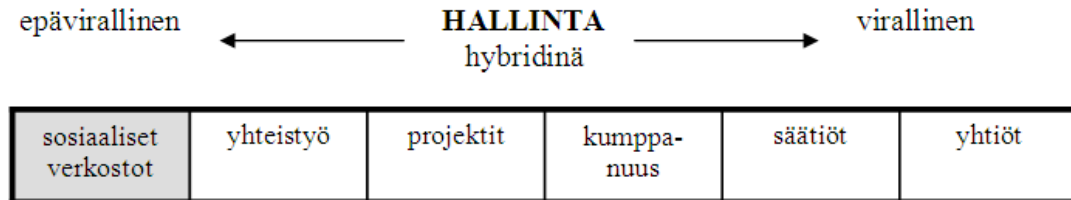
6.2.4 Hallinta verkostoissa

Verkostohallinnan näkökulmasta verkostot ovat keskeisiä uudessa hallinnassa. Verkostohallinnassa verkostojen avulla mahdollistuu pirstoutuneiden organisaatioiden välisten toimenpiteiden koordinointi ja useiden osallistuminen hallinnan prosesseihin. (Bevir & Rhodes 2008, 77.)

Hallintaverkostolla (governance network) tarkoitetaan suhteellisen vakaata verkostoa, jossa keskenään riippuvaiset, toiminnallisesti autonomiset organisaatiot ovat horisontaalisessa vuorovaikutuksessa toistensa kanssa (Marin & Mayntz 1991; Mayntz 1993). Ne toimivat suhteellisen institutionaalisissa viitekehyksissä (March & Olsen 1995) tapahtuvien neuvottelujen kautta (Scharpf 1994; Klijn & Koppenjan 2000). Hallintaverkostot eivät kuitenkaan kuulu hierarkkiseen komentoketjuun, eivätkä ole markkinalakien alaisia (Scharpf 1994). (Teoksessa Haveri ja Pehk 2007, 13.)

Hallintaverkostot voivat ottaa monia empiirisiä muotoja riippuen poliittisista, institutionaalisista ja diskursiivisista kontekstista, jossa ne ilmenevät. Verkostohallinnan teorian kautta verkostot ymmärretään yleensä dynaamiseksi yhteenliittymäksi, jossa itsenäiset, mutta toisistaan riippuvaiset organisaatiot/yksilöt neuvottelevat yhteisistä tavoitteista tai työskentelevät niiden toteuttamiseksi. Verkosto voidaan määritellä myös yhdeksi vuorovaikutuksen ja yhteistyön muodoksi. Tällöin verkoston toiminta perustuu toimijoiden riippuvuussuhteelle yhteisen tavoitteen tai yhteisten tavoitteiden saavuttamisessa. Yhteiseen tavoitteeseen pääsemiseksi luodaan yhteisiä pelisääntöjä ja käytäntöjä, yhteiset arvot ja uskomukset yleistyvät, tapahtuu eräänlainen institutionalisoituminen. (Haveri & Pehk 2007, 12–13.)

Kuvassa 2 on määritelty erilaiset verkostojen hallinnan empiiriset muodot niiden epävirallisuuden ja virallisuuden mukaan jaoteltuna.



Kuva 2. Hallinnan empiiriset muodot (Røiseland 2007 teoksessa Haveri & Pehk 2007, 14).

Hallintaverkostoille on asetettu suuria haasteita verkoston jäsenten ennakoivana hallintakeinona, kun verkoston jäsenet identifioivat ja ratkaisevat käytännön ongelmia. Hallintaverkostot ovat mahdollisuus luoda aikaisessa vaiheessa joustavia ratkaisuja ja ne antavat mahdollisuuden hienosäätää päätöksiä monimutkaisissa tilanteissa ja kun ratkaistavana on ”ilkeitä ongelmia”. Hallintaverkostot on nähty tärkeänä instrumenttina kun asioita valmistellaan päätettäväksi ja tietoja tarvitsee yhdistää. Myös päätösten arvioinnissa hallintaverkostot on koettu toimivaksi malliksi, parantaen poliittisten päätösten laatua. Hallintaverkostojen on sanottu vakiintuneen konsensuspätösten tekemisen raamiksi ja niiden on otaksuttu vähentävän suunniteltujen asioiden toteuttamisen vastarintaa. (Sørensen & Torfing 2007, 13.)

Verkostohallinnan teoriassa on paljon elementtejä prosessijohtamisesta, yhteiskehittelystä, avoimen lähdekoodin ideasta ja yhteisöllisestä johtamisesta (Murto 2005; Engström 2004; Virtanen & Wennberg 2007). Yhteisöllisessä prosessikeskeisessä kehittämisessä verkosto ajatellaan ydinryhmäksi, jossa sen jäsenet ovat halukkaita tiiviiseen vuorovaikutukseen ja jakavat näin eniten yhteistä sosiaalista todellisuutta (Murto 2005, 16–17). Kuten verkostohallinnassa myös yhteisöllisessä prosessikeskeisessä kehittämisessä keskiössä on verkoston jäsenten välinen avoin vuorovaikutus. Avoin vuorovaikutus mahdollistuu silloin kun verkoston jäsenten välille on muodostunut riittävä turvallisuus ja luottamus. Vasta tämän jälkeen verkostossa on mahdollista käydä avointa keskustelua. Verkoston toimintaa on ohjattava johdonmukaisesti avoimeen vuorovaikutukseen ja päätökset on tehtävä verkostossa käytävien keskustelujen pohjalta yhteisymmärryksessä konsensuspätöksenä. Konsensuspätös tarkoittaa sitä, että jokainen on tuonut oman osansa päätökseen ja on samalla myös luopunut osasta omia asioitaan yhteisen hyvän vuoksi. Verkoston toiminnassa ja avoimen vuorovaikutuksen edistämässä on tärkeää se, että verkoston jäsenet ovat tasa-arvoisessa asemassa

suhteessa toisiinsa. Jos verkoston toiminta on ”näennäisyhteisöllistä” se murtaa heti luottamuksen verkoston toimintaa kohtaan ja estää avoimen vuorovaikutuksen. (ks. Murto 2005)

Yhteiskehittely on läheinen käsite prosessikeskeiselle kehittämiselle. Kun prosessikeskeinen kehittäminen korostaa toiminnassaan organisaation perustehtävää ja sen tutkimista, nähdään yhteiskehittely toimintana, jossa on kysymys useamman itsenäisen organisaation tai hierarkiatason suhteista ja kehittämisestä, jossa pyritään ylittämään palvelujärjestelmän rajoja. Yhteiskehittely tuo siis prosessikeskeiseen kehittämiseen laajemman näkökulman, jossa korostuvat suunnittelun ja tutkimisen lisäksi yhteinen toiminta organisaatioiden välillä. (vrt. Engeström 2004; Murto 2005; Seikkula & Arnkil 2005.)

6.2.5 Verkostojen johtaminen

Johtamisen kannalta on keskeistä ymmärtää verkostojen aseman muutos. Verkostot eivät ole enää yksi johtajan tehtävä muiden joukossa, vaan olennainen osa johtajan työtä. (Mandell & Steelman 2003.) Johdettaessa verkostoja johtamisen kohteena voivat olla tulkinnat yhteisestä todellisuudesta, toimijat sekä instituutiot ja niiden väliset suhteet (Klijn & Teisman 1997). Verkostojohdattamisessa kyse siitä, kuinka hyvin strategiat ja tavoitteet saadaan sovitettua yhteen eri toimijoiden kanssa. Yhteensovittamista tapahtuu sen toiminnon tai asian ympärillä, jonka vuoksi toimijat ovat verkostoituneet. Kun kyse on kehittämisestä, johtamisen tarkoituksena on saada aikaan yhteisymmärrys verkoston toimintapuitteissa tapahtuvista yhteisistä toiminnoista. (Kickert, Klijn & Koppenjan 1997b, 167.) Verkostoa johdettaessa on pidettävä mielessä, että toisistaan riippuvaiset toimijat tuovat omat näkemyksensä ongelmanratkaisuun ja toimivat viimekädessä omista lähtökohdistaan. Keskeistä on löytää verkoston toiminnalle yhteinen näky ja päämäärä. Toimijoiden tuttuus, avarakatseisuus, avoimuus, keskinäiset suhteet ja näkemykset antavat toimintapuitteet verkostojohdattamiselle. Nämä näkemykset, niiden erilaisuus ja yhteensovittaminen ovat uuden luomisen avainkysymyksiä. (Koppenjan & Klijn 2004, 10.)

Verkostoa on mahdollista johtaa vaikuttamalla muodollisiin toimintoihin, toimijoiden keskinäisiin suhteisiin, verkoston arvoihin, normeihin ja tulkintoihin tai horjuttamalla verkoston sisäistä tasapainoa (Kickert, Klijn & Koppenjan 1997a). Johtajan tulisi kyetä vakuuttamaan verkoston toimijat esimerkiksi vastavuoroisuuden merkityksestä, että verkoston toiminta perustuisi vapaaehtoiselle sitoutumiselle (Sotarauta, Linnamaa & Suvinen 2003, 68). Verkostojohdattajan onnistuminen on kiinni

siitä, miten hän saa mukana olevat toimijat sitoutumaan yhteiseen toimintaan. Pakotettuna verkostossa mukana olevat saattavat sitoutumisen puutteen vuoksi vetäytyä kriittisillä hetkillä jättäen riskit toisille. (Klijn, Koppenjan & Termeer 1995, 451.)

Kunnissa toimitaan koko ajan verkostojen ja hierarkian rajalla ja hyvällä verkostojen johtamisella voidaan vaikuttaa toimijoiden väliseen vuorovaikutukseen (Kickert ym. 1997a). Nyholmin (2008, 10–11) mukaan kunnat toimivat postmodernissa toimintaympäristössä toimien verkostomaisesti ja yhteistyössä, mutta noudattavat kuitenkin edelleen moderneja, rationaalisia päätöksentekomalleja toteuttaessaan ja hallitessaan muutoksia. Postmoderni toimintaympäristö vaikuttaa siihen, että muutos on entistä fragmentoituneempi. Tämä merkitsee sitä, että muutoksen keskiöön on nostettava erilaiset, aiemmin marginaalissa olleet äänet. Kuntien verkostomaisessa yhteistyössä monimutkaisia ongelmia voidaan ratkaista vain eri toimijoiden erilaisia näkökantoja yhdistävillä tavoilla. Onnistuminen postmodernissa toimintaympäristössä vaatii laajempaa, syvällisempää ja jaetumpaa asiantuntijuutta ja osallisuutta. Eri toimijoiden erot pitäisi ymmärtää rikkautena, positiivisten erojen muodostajina, jolloin muutoksen toteuttamiseen ja kunnallisen päätöksenteon tueksi saadaan uusia arvokkaita näkökulmia. Uusi tilanne korostaa tarvetta vahvempaan johtajuuteen, verkostojen johtamisessa, joka perustuu selkeästi määriteltyihin tavoitteisiin.

Verkostoon syntyy helposti vakaita vuorovaikutussuhteita, jotka helpottavat yhteistyötä. Verkotot luovat myös toimintaa ohjaavia sääntöjä yhteisten ongelmien ratkaisemiseksi. Nämä säännöt mahdollistavat vuorovaikutuksen pysyvyyden, lisäävät keskinäistä varmuutta ja luovat perustan jäsenten väliselle luottamukselle. Säännöille on ominaista niiden epämääräisyys ja ne voivat muodostua rakenteiksi, jotka negatiivisesti toimiessaan hankaloittavat verkoston toimintaa. Sääntöjä ei luoda erikseen, vaan ne syntyvät osana ryhmän vuorovaikutusta. (Klijn & Koppenjan 2006.) Verkoston johtajan pitää olla tietoinen säännöistä ja niiden tulkinnoista, koska niiden vastaisesti toimiminen häiritsee toimijoiden välisiä suhteita ja voi aiheuttaa esteitä vuorovaikutukselle (Klijn ym. 1995, 445).

Verkoston johtamisen kannalta valta aikomuksellisena toimintana on mielekäs määritelmä. Wrong (1997) on määritellyt sosiaalisen vallan aikomuksellisena, intentionaalisenä, toimintana. Valta aikomuksellisena toimintana tarkoittaa sitä, että joillakin henkilöillä on kapasiteettia, jolla voidaan saada aikaan ennakoitavissa tai aavisteltavissa olevia ja aiottuja vaikutuksia. Tällöin valta ei ole vallankäyttöä, koska vallankäyttäjät ei tarkoittanut näitä odottamattomia ja ennalta aikomattomia

vaikutuksia syntyväksi vaikka ne syntyisivätkin vallankäytön ohessa. Sinkkonen-Tolppi ja Niiranen (2006, 65) ovat kuvanneet omassa tutkimuksessaan samaa ilmiötä käsitteellä ”heijasteinen valta”.

Valta verkostossa on kyky vaikuttaa toimintaan, muuttaa tapahtumien kulkua, saada ihmiset myönteiseksi edistettäville asioille ja saada ihmiset tekemään asioita, joita he eivät muuten tekisi. (Pfeffer 1992, 30.) Vallan selkein mittari on vallan aikaansaamat vaikutukset. Koska valta on intentionaalista, valtaa mittaavat ne vaikutukset, joita vallankäyttäjällä on tarkoittanut tapahtuvaksi. Verkostoissa keskinäiset toimijat ovat riippuvuussuhteessa toisiinsa ja heillä on eri tavoilla jakautunutta valtaa toisiinsa nähden. Verkostollinen rakenne syntyy kun toimijat ymmärtävät olevansa vain osa suurempaa kokonaisuutta ja verkoston johtaja ymmärtää, että on riippuvainen toisista ja että verkostossa vaikuttavat kahden- ja monenväliset valtasuhteet. Toimijan tavoitteiden saavuttaminen edellyttää toisia toimijoita, jolloin syntyy muodollisia ja epämuodollisia valtasuhteita. (Wrong 1997, 13–14.)

Paloheimo ja Wiberg (1997, 66–69) ovat määritelleet neljä erilaista vallan ilmenemismuotoa; vastustuksen murtamisen, vaihtoehtojen rajoittamisen, preferenssien muuttamisen ja vallan muuttamisen oikeudeksi ja velvollisuudeksi. Aluekehittämisessä Sotarauta, Kosonen ja Viljamaa (2007, 38–40) ovat soveltaneet vallan moniulotteista luonnetta siten, että heidän mielestään vallan käyttäminen ilmenee uuteen viettelemisenä, toimintavaihtoehtojen lisäämisinä, yleisten ja yksityisten preferenssien nivomisena yhteen sekä ydinosaamisen kirkastamisena ja juurruttamisena osaksi organisaatioiden jokapäiväistä toimintaa.

7. TUTKIMUKSEN EMPIIRISEN OSAN TOTEUTTAMINEN

7.1 Kohteena kaksi erilaista kuntaa

Tutkimuskohteenani oli kaksi kuntaa, Sipoo ja Loimaa. Sipoo on voimakkaasti kasvava kunta pääkaupunkiseudulla. Sipoossa oli asukkaita vuoden 2009 alussa Helsingille tehdyn aluesiirron jälkeen 17 840. Sipoo on osa metropolialuetta ja se luo pohjan kuntaan luodulle kasvustrategialle (Sipoo 2025 –strategia). Loimaan kaupunki on Lounais-Suomessa sijaitseva maaseutumainen kaupunki. Loimaan asukasmäärä oli 17 107 vuoden 2009 alussa kuntaliitoksen jälkeen Alastaron ja Mellilän liittyttyä Loimaaseen.

Tarkastellessani kuntia tilasto- ja indikaattoripankki SOTKANetin tietojen kautta kunnat näyttäytyvät hyvin erilaisina. Vertailin vuoden 2008 tilastolukuja tutkimuskohteina olleiden kuntien ja koko maan välillä. Väestökehitys kunnissa on erilainen, Sipoon väestömäärä on voimakkaassa kasvussa, Loimaan väestömäärä on ollut laskusuunnassa useamman vuoden ajan. Korkea-asteen koulutuksen sipoolaisista yli 15 -vuotiaista asukkaista on saanut 29,9 %, kun vastaava luku Loimaalla on 20,4 %, koko maan keskiarvo on 26,9 %. Työttömiä Sipoossa on 3,2 % ja Loimaalla 6,1 %, koko maan keskimääräinen työttömyys vuonna 2008 oli 8,0 %. Myös sairastavuusindeksillä mitaten sipoolaiset ovat huomattavasti terveempiä kuin loimaalaiset. Samanlainen suhde Sipoon ja Loimaan välillä on epäiltyjen osalta kaikista rikoksissa ja väkivaltarikoksissa, jotka on tehty päihteiden vaikutuksen alaisena. Loimaan luvut ovat lähellä koko maan lukuja ja Sipoo on huomattavasti näiden alapuolella. Huumausainerikollisuus Sipoossa on samalla tasolla kuin Suomessa keskimäärin. Sipoo käytti rahaa kaikilla vertailemillani sektoreilla huomattavasti vähemmän kuin Loimaa. Sipoo käytti vuonna 2008 perusterveydenhuoltoon 499 € asukasta kohti kun Loimaalla vastaava summa oli 617 € ja koko maan keskiarvo oli 595 €/asukas. Sosiaali- ja terveydenhuollon menot yhteensä olivat Sipoossa 2602 € asukasta kohti, Loimaalla 3201 € ja kokonaan 2929 € asukasta kohti.

Päihdetyön erityispalvelut Sipoossa on järjestetty ostopalveluina ja päihdeasiakkaiden hoitoonohjaus tapahtuu pääsääntöisesti sosiaalitoimen ja terveyskeskuksen kautta. Avohoitopaikkoina käytetään Porvoon ja Keravan A-klinikkaa, joihin kunnalla on ostopalvelusopimus, sekä Porvoon Nuorisoesemaa. Laitoshoitopaikkoina on käytetty Leppävaaran katkaisuhuoltoasemaa, Järvenpään Sosiaalisanteraa ja Kalliolan kuntoutumisklinikkaa. Myös Sipoon terveyskeskuksen vuodeosastolla on

ollut muutamia asiakkaita katkaisuhoidossa. Sipoolaisia asiakkaita vuonna 2008 A-klinikoilla oli 43, katkaisuhuoltoasemilla 11 ja nuorisoasemalla 12. Päihdehoidossa laitoksessa asiakkaita oli 14. Päihdehuollon nettokustannukset vuonna 2008 asukasta kohti olivat Sipoossa 6,7 €, kun vastaavat kulut Loimaalla olivat 29,6 € ja koko maassa 28,6 €/asukas. Sipoon päihdepalvelujen erityispiirteenä on, että palvelut on järjestetty kaksikielisesti.

Loimaalla päihdetyön erityispalvelut on järjestetty kunnan omana palvelutuotantona osana terveydenhuollon palveluita. Kuntaliitoksen yhteydessä Loimaan seudun kansanterveystyön kuntayhtymä siirrettiin osaksi Loimaan kaupungin omaa toimintaa ja sosiaali- ja terveystoimi yhdistettiin. Samalla Loimaan päihdetyön erityispalvelut siirrettiin osaksi terveydenhuollon erityispalveluyksikköä, jossa ne kuuluvat terveydenhuollon palvelukokonaisuuteen. Vuonna 2008 asiakkaita A-klinikalla oli ollut 271, katkaisuasemilla ja nuorisoasemalla ei ollut hoidettu yhtään asiakasta. Katkaisuaseman lukema selittyy oletettavasti sillä, että Loimaalla päihdeasiakkaan katkaisuhuitoa ei tehdä katkaisuhuoltoasemalla vaan terveysasemalla vuodeosastolla. Päihdehoidon laitoksessa asiakkaita oli ollut 20. Loimaalla perusterveydenhuollon mielenterveyteen liittyviä käyntikertoja oli 147 tuhatta loimaalaista kohti, kun Sipoossa vastaava luku oli 0.

Kokonaisuutena tämä tutkimuskuntien vertailu kertoo kuntien eroavaisuudesta, johon jo pelkästään niiden sijainti vaikuttaa. Toinen merkittävä ero kunnissa on tavassa, jolla ne ovat järjestäneet päihdetyön palvelunsa. Sipoossa päihdepalveluiden käyttö on vähäistä ja siihen käytetään vähän rahaa muihin samankokoisiin kuntiin ja koko maahan verrattuna. Tärkeä tekijä on palveluiden vaikea saatavuus niiden kaukaisen sijainnin takia. Sen vuoksi peruspalvelut ovat ottaneet suuremman roolin päihdeasiakkaiden hoitamisessa. Tätä tulkintaa selittäisi se, että erikoissairaanhoidon, perusterveydenhuollon ja sosiaalitoimen kulut ovat muuta maata pienemmät. Se, että Sipoon kunnassa ei juuri käytetä päihdetyön erityispalveluita päihdeasiakkaiden hoidossa, ei näy tilastoissa lisääntyneenä muiden palveluiden käyttönä, lisääntyneinä kuluina tai rikollisuutena. Jos tilanne olisi se, että päihdeasiakkaat eivät saisi riittäviä palveluita, palvelujen riittämättömyys näkyisi lisääntyneinä perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon kuluina. Tähän voi olla monta selittävää tekijää. Yksi tekijä voi olla kunnan tilanne: Työttömiä on muuhun maahan verrattuna huomattavasti vähemmän, väestön ikärakenne on painottunut lapsiin ja nuoriin, sekä Loimaaseen että koko maan keskiarvoon verrattuna. Toinen selitys voi olla se, että Sipoon sosiaali- ja terveydenhuollon peruspalvelut toimivat hyvin ja siellä osataan ottaa päihdeasiat esille riittävän varhaisessa vaiheessa ja hoitaa näitä asiakkaita osana peruspalveluiden työtä.

Juha Kröger (2008) teki osana Itä-Uudenmaan päihdehuollon seudullista kehittämisprojektia selvityksen Sipoon päihdepalvelujen tilanteesta. Tässä selvityksessä annettiin seuraavia toimenpidesuosituksia: ”Kunnassa on perustettava päihdeasiainneuvottelukunta, jossa mukana ovat sosiaali-toimi, perusterveydenhuolto, koulutoimi, poliisi ja edustaja hoitavasta päihdehuollon avopalveluis-ta, lisäksi kunnassa on laadittava päihdestrategia. Päihdehuolto ja sen kehittämisen vastuu on selke-ämmin ohjattava nimetyille taholle. Laitoshoitoon ohjaamisesta on oltava vastuu nimetyllä taholla. Päihdehuollon avopalveluita on saatava kunnan alueelle ja ennaltaehkäisevään päihdetyöhön on palkattava joko yksin tai yhdessä naapurikuntien kanssa yhteinen työntekijä”.

7.2 Tutkimushaastattelujen toteuttaminen, aineiston analysointi ja validiteetti

Haastattelut sovittiin sähköpostitse. Lähetetyssä sähköpostissa oli kerrottu oma taustani Tampereen Yliopiston kunnallispolitiikan opiskelijana ja lyhyesti tutkielman aihe sekä taustateoria. Valitsin haastateltavat kunnat niiden koon mukaan hakemalla listauksen kuntaliiton sivuilta kuntien asukas-määrän mukaan. Valitsemieni kuntien edustajat vastasivat myönteisesti haastattelukutsuuni. Alku-peräinen ajatukseni oli toteuttaa haastattelut yksilöhaastatteluina, mutta toisen kunnan edustaja ha-lusi toteuttaa haastattelun ryhmähaastatteluna ja näin sitten toimittiin. Samaa ryhmähaastattelumah-dollisuutta tarjottiin myös palveluntuottajan ja toisen kunnan haastatteluihin. Palveluntuottajan haastattelu toteutettiin ryhmähaastatteluna, mutta toisen haastattelemani kunnan johtoryhmässä oli päädytty siihen, että haastatteluun osallistuu vain päihdetyön johtamisesta vastaava henkilö.

Haastattelut toteutettiin teemahaastatteluina maalisi- ja huhtikuussa 2010. Tutkimuksen teemahaas-tattelurunkona käytetty miellekartta on laadittu tutkimuksen teoreettisen viitekehyksen pohjalta, jossa paikallisen hallinnan teoriasta on nostettu esiin tutkimuksen kannalta keskeiset teemat. Näin ollen teemahaastattelurunkona käytetty miellekartta (liite 1.) on hyvin väljästi muodostettu teo-riasidonnaisesti. Haastatteluissa pyrin etenemään teema kerrallaan. Kunkin teeman aluksi tein tee-maan liittyvän avoimen kysymyksen, jonka jälkeen tein tarvittaessa tarkentavia kysymyksiä tee-maan liittyen. Jos jo käsittelemissäni teemoissa olin saanut vastauksen tulevien teemojen asioihin, en kysynyt näistä teemoista enää erikseen tai tein vain tarkentavia kysymyksiä näihin teemoihin liittyen. Haastatteluissa pyrin avoimeen dialogiin haastateltavieni kanssa ja miellekartta ei sitonut minua tiettyihin kysymyksiin, vaan pystyin avoimesti keskustelemaan valitsemistani teemoista ja haastateltavat pystyivät avoimesti suuntamaan vastauksiaan teemojen sisällä haluamaansa suuntaan.

Tutkimuksessa käytettiin analyysimenetelmänä sisällönanalyysiä. Sisällönanalyysi on menettelytapa, jonka avulla pyritään päätelmiin analysoimalla dokumentteja systemaattisesti ja objektiivisesti. Sisällönanalyysi sopii hyvin täysin strukturoimattoman aineiston analyysiin. Laadullisen aineiston sisällönanalyysi voidaan tehdä aineistolähtöisesti, teoriaohjaavasti tai teorialähtöisesti. Aineiston analyysi voidaan tehdä aineistolähtöisesti eli induktiivisesti tai teorialähtöisesti eli deduktiivisesti, kirjallisuudessa näiden kahden analyysitavan ero perustellaan kahden päättelyn logiikan avulla. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 105.)

Tässä tutkielmassa sisällönanalyysi on toteutettu teoriaohjaavasti. Teoriaohjaavassa sisällönanalyysissä aineiston analyysi etenee aineiston ehdoilla kuten aineistolähtöisessä analyysissä. Aineistolähtöisestä analyysistä teoriaohjaava analyysi eroaa siinä, että abstrahointivaiheessa aineisto liitetään teoreettisiin käsitteisiin. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 105–116.) Analyysissä edettiin aineiston ehdoilla ja abstrahointivaiheessa teoreettiset käsitteet luotiin empiirisestä aineistosta valmiina, ilmiöstä jo tiedettynä.

Haastattelun avulla kerätyn empiirisen aineiston analyysin toteutin aineistolähtöisesti. Varsinaisesti aineiston analyysin aloitin kuuntelemalla nauhoitetut haastattelut useampaan kertaan ja jo siinä vaiheessa tutustuin aineistoon huolella ja sen jälkeen litteroin aineistoin. Sisällön analyysissä ensimmäisenä vaiheena on analyysiyksikön määrittäminen ja tässä tutkimuksessa analyysiyksikkönä käytettiin ajatuskokonaisuuksia. Tämän jälkeen luin aineiston useita kertoja ennen aineiston koodaamista. Varsinainen sisällön analyysin aloitin koodaamalla aineiston käyttämällä hyväkseni tietokoneen tekstinkäsittelyohjelman kommentti toimintoa. Litteroidun haastatteluaineisto koodasin kokonaisuudessaan aineistolähtöisesti ja samanaikaisesti koodauksen kanssa tein koodilistan, jonka avulla tiivistin koodatun aineiston. Kun aineisto oli tiivistetty alkuperäisen aineistolähtöisen koodilistan mukaan, muodostin siitä käsitteellisiä kokonaisuuksia, joka mahdollisti aineiston tulkitsemisen. Käsitteelliset kokonaisuudet liitin teemahaastattelurunkona toimineeseen miellekarttaan, jonka kautta liitin aineiston tutkielman teoreettiseen viitekehykseen.

Eskolan ja Suorannan mukaan (1998, 211–212) mukaan tutkimuksen luotettavuutta voidaan tarkastella uskottavuuden, siirrettävyyden, varmuuden ja vahvistavuuden perusteella. Laadullisen tutkimuksen validiteettia voidaan arvioida sen mukaan miten yksityiskohtaisesti koko tutkimuksen prosessi on kuvattu. Mitä todellisemmin tutkimusraportti on osattu kirjoittaa, sitä validimpaa tieto on. Uskottavuudella arviointikriteerinä tarkoitetaan sitä, miten tutkija on tavoittanut tutkittavien todelli-

suuden sekä käsitteiden totuudenmukaisuuden. Tutkijan on oltava erityisen tarkkana siitä, ovatko tutkimuksen tulokset todella tutkittavien käsityksiä. Tulosten uskottavuus todistetaan kuvaamalla analyysin eteneminen sillä tarkkuudella, että lukija voi seurata sitä ja tehdä omia johtopäätöksiään aineistosta ja tuloksista. Tutkimuksen sisäinen validiteetti tarkoittaa sitä, että käsitteet, hypoteesit ja johtopäätökset ovat johdonmukaisia. Tiedon oikeellisuus voidaan arvioida analysoimalla tutkimuksen johdonmukaisuus. Aineiston sisäinen validiteetti kuvaa tutkijan otetta ja sitä, kuinka hän hallitsee tieteenalansa. Tässä tutkimuksessa tutkimuksen uskottavuus ja sisäinen validiteetti on pyritty varmistamaan kuvaamalla tutkimus- ja analyysiprosessi mahdollisimman avoimesti ja tarkasti sekä käyttämällä runsaasti alkuperäistä aineistoa analyysin eri vaiheissa. Tutkimuksessa on myös säilytetty haastateltavien ilmaukset mahdollisimman alkuperäisinä, poistamalla esitetyistä ilmauksista ainoastaan täytesanat. Tutkimuksessa on pyritty huomioimaan empiirisen aineiston ja teoreettisten johtopäätösten välinen oikeellisuus.

Siirrettävyys tarkoittaa tulosten yleistettävyyttä. Tässä tutkimuksessa tutkimusaineisto koostuu kahden eri kunnan päihdetyön johtamisesta vastaavien henkilöiden haastatteluista ja yhden päihdetyön erityispalveluja tuottavan organisaation eri tehtävätasoilla toimivien henkilöiden haastatteluista. Tutkimustuloksia ei voida pitää yleistettävänä, koska tutkimusaineisto on kerätty hyvin rajatusta joukosta ihmisiä, kahden kunnan ja yhden palveluntuottajan organisaatioista, yhteensä kuudelta eri henkilöltä. Tutkimuksen varmuutta voidaan lisätä ottamalla huomioon tutkimukseen ennustamattomasti vaikuttavat tekijät. Vahvistuvuudella tarkoitetaan sitä, että tutkijan tekemät tulkinnat saavat tukea ja vahvistusta toisista vastaavaa ilmiötä tarkastelleista tutkimuksista. (Eskola ja Suoranta 1998, 211–212.) Tässä tutkimuksessa saadut tulokset saavat vahvistusta aihepiiriin liittyvistä tutkimuksista ja tutkimuksen teoreettisesta viitekehystä.

Tutkimuksen fokuksena oli päihdetyön johtaminen kunnassa. Tutkimuksessa käsiteltiin laajemminkin päihdetyötä ja palvelujärjestelmää, koska mielestäni johtamista ja johtamisen tutkimusta ei voida tehdä, jos siihen ei ole yhdistetty johtamisen kontekstia. Lisäksi johtamisella vaikutetaan päihdetyön toteuttamiseen ja myös siihen järjestelmään, johon johtaminen kohdistuu. Päihdetyön johtamista ei ole tutkittu Suomessa ja siten tutkimukseni antaa arvokasta tietoa päihdetyön johtamisesta ja tutkimustulokset ovat hyödynnettävissä yleisemminkin päihdetyön johtamista kehitettäessä.

8. NÄKÖKULMIA PÄIHDETYÖN JOHTAMISEEN

8.1 Päihdetyö on laaja-alaista työtä

Sanoja päihdetyö, päihdehuolto ja päihdepalvelut käytetään kirjallisuudessa samaa tarkoittavina käsitteinä miettimättä niiden varsinaisia sisältöjä ja käsitteiden välisiä suhteita. Tässä työssä luvussa 5.3 nämä käsitteet on määritelty ja kuvattu näiden käsitteiden suhde toisiinsa. Käsitys päihdetyön kokonaisuudesta vaikuttaa siihen, kuinka päihdetyötä kunnassa tehdään ja kuinka sitä johdetaan.

Tutkielmani haastateltavat kuvasivat päihdetyötä laaja-alaisena, ylisektorisena perus- ja erityispalveluissa tehtävänä työnä, jossa huomioidaan asiakkaan kokonaisvaltainen tilanne. Päihdetyö käsittelee päihdeasiakkaiden arvioinnin, tutkimisen, hoidon, kuntoutuksen, varhaisen puuttumisen ja ennaltaehkäisevän työn. Laaja-alaisuudella tarkoitettiin myös sitä, että päihdeasiakkaiden asioita hoidetaan kokonaisvaltaisesti huomioiden myös heidän läheisensä ja perheensä.

”Terveystieteellinen tutkimus on varmasti on yksi tärkeä osa sitä, et terveysasemilla osataan puuttua päihdeongelmaan ja havaitaan se mahdollisimman varhain, ettei tarvita näitä erityis- palveluja. Sosiaalitoimi liittyy siihen, koska se on tällainen kokonaisvaltainen ongelma, ei pelkästään lääketieteellinen ongelma, et taloudelliset vaikeudet ja kaikki alkaa kasaantua. Pitäs olla niitten enemmän kykyä hoitaa niitä asioita yli sektoreitten rajojen, et semmosta yhteistyötä pitäs tehdä enemmän kunnassa.”

Palveluntuottajat toivat omassa haastattelussaan esiin asiakaskunnassa, päihdeidenkäyttötavoissa ja hoitokulttuurissa tapahtuneet muutokset. Asiakaskunta on monimuotoistunut, naisten, nuorten ja ikäihmisten osuus on lisääntynyt. Asiakkailla on mielenterveysongelmia ja lääkkeiden käyttö osana hoitoa on lisääntynyt. Positiivista kehityksessä on ollut se, että lasten hoitoon ja tilanteeseen kiinnitetään huomiota päihdeitä käyttävissä perheissä. Päihdetyö on myös ammatillistunut ja vaatii paljon osaamista työntekijöiltä, pelkkä oma toipumiskokemus ei enää riitä vaan tarvitaan sosiaali- tai terveydenhuollon peruskoulutus.

8.2 Päihdetyön palvelujärjestelmä ja johtaminen

8.2.1 Päihdetyön erityispalvelut ostopalveluina

Sipoossa päihdetyö on hallinnollisesti sijoitettu sosiaalityön alaisuuteen ja päihdetyön johtamisesta vastaa sosiaalityön päällikkö. Sosiaalityön alaisuuteen sijoitettuna päihdetyö on sosiaalityön erityisalaan kuuluva palvelu, jolloin päävastuu päihdetyöstä ja sen toteuttamisesta kuuluu kunnan sosiaalityötoimelle ja aikuissosiaalityön työntekijöille. Päihdetyötä tehdään laajasti myös kunnan muissakin peruspalveluissa, kuten perusterveydenhuollossa ja kotihoidossa.

”Peruspäihdetyötä tekee paljon aikuissosiaalityöntekijät eliä vastaanottaa päihdeasiakkaita ja tietenkin paljon terveyskeskuksen puoli eli samat asiakkaat käy siellä lääkärin vastaanotolla. Kotihoidossa on huomattu vanhusten puolella, että tarvitaan yhä enemmän sitä päihdetyön osaamista... Aika monen ammattiryhmän osaamisalueeseen tulis kuulua se, että osaa kohdata näitä ongelmia ja sittenhän me ohjataan eteenpäin.”

Kaikki päihdehuollon erityispalvelut Sipoon kuntaan ostetaan ostopalveluina. Erityispiirteenä Sipoolla on kaksikielisyys ja siten myös päihdehuollon erityispalvelut on järjestetty sekä suomeksi että ruotsiksi. A-klinikka ja nuorisoasemapalvelut Sipoon kunta ostaa Keravalta ja Porvoosta, katkaisuhoidon Espoosta ja laituskuntoutuksen monista eri paikoista asiakkaiden tarpeiden mukaan.

Ehkäisevä päihdetyö Sipoossa keskittyy lapsiin ja nuoriin, sitä tehdään osana kouluterveydenhuoltoa ja ostetaan lähes kokonaan ehkäisevää päihdetyötä tekevilta yhdistyksiltä, jotka toteuttavat sen järjestämällä vanhempainiltoja ja erilaisia tapahtumia. Ehkäisy ja hoito aineiston (2007, 10) mukaisesti laaja-alaista terveyden ja hyvinvoinnin edistämiseen ja kaikkiin ikäryhmiin kohdistuvaa ehkäisevää työtä Sipoossa ei tehdä.

”Me on aika paljon ostettu sitä myös kouluille ja sit meidän kouluterveydenhuoltoon kuuluu tietysti osana se päihdetyö... ne tekee koulussa vanhempainiltoja ja sitten koululaisille järjestää erilaisia tapahtumia ja tääl on semmonen päihdebussi, kulkee eri paikoissa, niin semmosta me ollaan vuosittain käytetty jo pitkän aikaa.”

Mäkelä, Nieminen ja Törmä (2005) ovat omassa hoito- ja palvelujärjestelmän kynnyksiä käsitelleessä raportissaan todenneet että vaikka palvelujen tarjonta on lisääntynyt ja monipuolistunut niin ongelma on edelleen se, että palvelut eivät ole kaikkien päihdeongelmaisten saatavilla. Yksi keskeinen syy saatavuudessa on se, että palvelut ovat kaukana. Sipoossa ei ole tarjolla tällä hetkellä päihdetyön erityispalveluita, joissa olisi helposti ja matalakynnyksisesti saatavilla päihdetyön erityisosaamista päihdeasiakkaiden auttamiseksi.

”Päihdetyössä on mun mielestä hirveen tärkeätä ois se matalan kynnyksen meneminen. Että täällä meillä on huono julkinen liikenne niin se, että sitten nuori pääsee esimerkiksi nuorisosemalla tai päihdepysäkille niin se on hirveesti kiinni siitä lähtekö vanhemmat kuskaamaan ja niin se ei nyt saisi olla vaan kyllä sen täytyisi olla niin että mä koulun jälkeen kävelen ja meen jutteleen.”

Sipoon kunnassa ollaan siirtymässä vuosien 2010–2012 aikana elämäntarpeiden mukaiseen prosessiorganisaatioon ja tämä tekeillä oleva muutos tuli selkeänä esiin tässä aineistossa, vaikka elämäntarpeiden mukaisia ei kertaakaan mainittu. Palveluja ollaan toiminnallisesti yhdistämässä ikäkausien tarpeiden mukaan ja fokuksena on mahdollisimman varhaisen ja laaja-alaisen asiakkaan tarpeista lähtevän palvelun tarjoaminen.

8.2.2 Päihdetyö kunnan omina palveluina

Loimaalla päihdetyö on osa perusterveydenhuoltoa ja päihdetyön kokonaisuuden johtamisesta vastaa johtava ylilääkäri. Loimaalla tehtiin kuntaliitos vuoden 2009 alussa ja Loimaan kuntaan liitettiin Alastaron ja Mellilän kunnat. Samanaikaisesti kuntaliitoksen kanssa perusterveydenhuollon kuntayhtymä purettiin ja sen tilalle perustettiin sosiaali- ja terveystalokeskus kaupungin omana toimintana. Sosiaali- ja terveystalokeskus on jaettu kolmeen sektoriin: perhepalveluihin, aikuis- ja nuorisopsykiatriseen sekä terveys- ja hoivapalveluihin. Päihdehuolto on tässä jaottelussa sijoitettu terveys- ja hoivapalveluiden alaisuuteen perustettuun erityispalveluyksikköön, jossa on toiminnallisesti yhdistetty mielenterveysyksikkö, perheneuvola ja päihdepoliikklinikka. Kunnan omana toimintana hoidetaan kaikki päihdehuollon perus- ja erityistason avopalvelut sekä katkaisuhoidot. Ainoastaan päihdeasiakkaiden laitostuntoutusjaksot Loimaan kunta ostaa ulkopuoliselta palveluntuottajalta.

Loimaalla päihdetyön palvelut toimivat osana terveys- ja hoivapalveluita ja saman johdon alaisuudessa on perusterveydenhuollon päihdetyö ja päihdetyön erityispalvelut. Loimaalla organisaatiota-

kenne on laadittu sen mukaan, että se mahdollisimman hyvin palvelisi asiakkaiden tarpeita ja yhteistyön eri toimijoiden välillä. Palveluita ja organisaatiota on pyritty kehittämään prosessijohtamisen ajattelua mukaillen, jossa organisaatio on pyritty ”taivuttamaan” ja muuntamaan ihmisten aitojen tarpeiden mukaan (Virtanen & Wennberg 2007, 16). Organisaatorakenteessa on yhdistetty sektorimainen organisaatorakenne ja elämänkaarimalli tavalla, jossa mahdollistuu varhainen puutuminen ja tuen antaminen. Lisäksi toiminnan kehittämistä on määrittänyt vahva perhekeskeisyyden tausta-ajatus. Loimaalla toimintatapana on tiivis yhteistyö eri toimijoiden välillä. Käytännössä tämä yhteistyö konkretisoituu aktiivisena parityöskentelynä, erilaisina konsultaatiokäytäntöinä ja tiiviinä yhteistyönä päihdetyön osalta sosiaalityön, aluesairaalan psykiatrian ja Turun yliopistollisen sairaalan addiktiopoliiklinikan päihdepsykiatrien kanssa.

”Me ollaan haluttu sen takii just koota tää erityispalveluyksikkö ja niil on yhteinen johtaja. Siihen kuuluu perheneuvola elikä entinen kasvatus- ja perheneuvola ja entinen A-klinikka, se on nykyään päihdepoliiklinikka nimellä ja mielenterveyspalvelut. Kaikki on linkittyneet yhteen ja niil on samoja asiakkaita pitkälti. Ni sit nää työntekijätkin voi tehdä yhteistyötä. Sit myö ollaan tätä viemässä meijän neuvolatyöhön... lastenneuvolatoiminta tämmöseks perhekeskustyyppiseks ja se tarkoittaa sitä et erittäin varhain kun huomataan näitä ongelmia perheissä niin ne voi ottaa työpariks, ne voi ottaa päihdepoliiklinikalta työparin se terveydenhoitaja, se voi ottaa erityislastentarhanopettajan työpariks, se voi kutsuu yksin erityispsykiatriasta työparin siihen tai sitten perheneuvolasta työparin. ”

Loimaalla perusterveydenhuollon päihdetyö ja päihdetyön erityispalvelut toimivat yhden johdon alaisuudessa. Tämä mahdollistaa päihdetyön kokonaisvaltaisen johtamisen, jossa päihdeasioihin puututaan mahdollisimman varhain ja laaja-alaisesti eri toimijoiden toimesta.

”Meijän neuvolalääkärikin on hyvin sitoutunut siihen, on paljon ollu näis päihdeäiti, mitä TYKS:n kans on tehty yhteistyössä niissä ja samaten meidän neuvolan terveydenhoitajat ja sit meil on kaikille neuvolan terveydenhoitajilla tää varhaisen vuorovaikutuksen koulutus ja tavallaan on pyritty siihen... Tärkee osa myös sitä päihdetyötä mitä tehdään kouluissa ja yhteistyö koulukuraattorien ja näiden kanssa.”

8.2.3 Päihdetyön johtaminen kunnassa

Kokonaisuudessaan tutkielmani kunnissa päihdetyön johtaminen ja palveluiden kehittäminen oli innostunutta, dynaamista ja ajassa olevaa. Molemmissa kunnissa suuntauduttiin tulevaisuuteen ja mietittiin tulevaisuuden haasteita palveluiden järjestämisen ja johtamisen suhteen sekä tunnistettiin tulevaisuuden haasteet palveluiden tarpeen kasvun, uusien asiakasryhmien, uusien palvelumuotojen, kuntatalouden tiukkuuden, varhaisvaiheen päihdetyön merkityksen ja asiakkaiden roolin muutoksen suhteen. Kummassakin kunnassa palvelujärjestelmän kehittämistä leimasi selkeästi tunnistettava ja haastatteluissa esiin tuotu tausta-ajattelu, Sipoossa asiakaslähtöisyys ja Loimaalla perhekeskeisyys.

Sipoon mallissa, jossa päihdetyö on osa sosiaalityötä, johtaminen on osa sosiaalipäällikön toimenkuvaa, päihdetyön erityispalvelut ovat ulkoistettu ja kokonaisuutena palvelut ovat organisoitu sektorimaisesti, ei tämän tutkielman mukaan mahdollista päihdetyön kokonaisvaltista johtamista.

”No tavallaan niin mitä kotihoidossa tehdään ja terveyskeskuksessa niin ne ei oo minun alaisuudessani elikkä terveyskeskusta johtaa johtava lääkäri ja meillä vanhustyön päällikkö joka vastaa siellä... se on kyllä sillä tavalla hajallaan et koko päihdetyö ei oo jonkun tietyn ihmisen alaisuudessa vaan nimeomaan vanhuksiin kohdistuva on vanhustyön päällikkö siellä määrittää mitä kotihoidossa tehdään.”

Ulkopuolisia erityispalveluiden tuottajia johdetaan ostopalvelusopimusten kautta ja pitämällä huolta palveluvalikon laajuudesta. Palveluiden laatua ja vaikuttavuutta seurataan käymällä tapaamassa palvelutuottajia ja seuraamalla hoitovuorokausia.

Nyt Sipoo on kasvustrategiansa myötä voimakkaasti kehittämässä palvelujärjestelmäänsä asiakaslähtöisyyden ja eheyden palvelukokonaisuuksien suuntaan. Päihdetyössä se tarkoittaa oman palvelutuotannon lisäämistä perus- ja erityispalveluissa, palveluiden toiminnallista yhdistämistä sekä yhteistyön lisäämistä eri palveluiden välillä. Sipoossa ollaan menossa voimakkaasti siihen suuntaan palveluiden kehittämisessä, joka Loimaalla on jo tehty.

”Esimerkiksi asiakaslähtöisyys, matalan kynnyksen palvelut, se että asiakas on itse oman elämänsä asiantuntija. Et sitä ei unohdeta kun asiakas tulee tapaamiseen, niin se ei ole sitä että työntekijä puhuu ja sitten kirjaa että mikä asiakasta vaivaa, vaan asiakas tavallaan kertoo ja yrittää sieltä saada niitä voimavaroja. Meillä on eheät

palvelukokonaisuudet, koitetaan saada semmosia et ei luukuteta ihmisiä. Et tavallaan päihdetyö meillä on vähän jäljessä vielä tän aikuissosiaalityön kanssa, me yritetään tähän keskittää tällästä samanlaista osaamista... nyt on sitten tarkoitus et me lähetään kehittämään aikuispuolella samalla tavalla et meille tulis aikuissosiaalityöntekijöitä ja päihdetyöntekijöitä ja todennäköisesti linkittää tää toiminta jollain tavalla sitten aikuispsykiatriaan HUS:in kanssa.”

Sosiaalityön johtajilla on vahva halu, toive ja motiivi olla hyviä henkilöstöjohtajia (Viitanen ym. 2007) ja tämä tuli selkeästi esiin myös tässä tutkielmassa. Kaikissa tutkielmaani osallistuneiden yksiköiden haastatteluissa tuli esiin työntekijää ja asiakasta arvostava ote, palveluita oli kehitetty ja haluttiin kehittää asiakaslähtöisesti ja työntekijöiden voimaantumista tuettiin antamalla heille vastuuta kehittämisestä, suunnittelusta ja strategian toteuttamisesta. Yksiköissä korostettiin työntekijöiden asiantuntijuutta ja sitä hyödynnettiin työn ja palveluiden kehittämisessä. Haastattelemisiani organisaatioissa oli oivallettu henkilöstövoimavarojen johtamisen merkitys työssä, jossa toiminnan onnistuminen saavutetaan ihmisten avulla (Sinkkonen-Tolppi & Niiranen 2006, 54).

”Meillä on myös kehityskeskustelut, ollaan kehitetty strategian mukaisesti, missä voimaannutetaan paljon itse työntekijää eli jopa kehityskeskusteluissa kysytään semmosia asioita että kuinka työntekijä on itse ollu mukana kehittämässä työnkuvaa, kehittämässä työilmapiiriä ja tällä tavalla et ei se oo semmosta et kaikki tulee annettuna, vaan sillä tavalla että yhdessä lähetään. Että nää asiat ollaan kyl mietitty aika pitkälle myöskin kuitenkin sieltä että tämmösessä pienessä kunnassa niin et nostetaan se kaikki osaaminen esille mitä meillä on.”

Henkilöstöjohtamisen merkitys päihdetyön johtamisessa näkyi tutkielmassani myös siinä, että lähijohtaminen ja aivan konkreettinen työntekijöiden tukena oleminen hankalissa asiakastilanteissa koettiin tärkeäksi asiaksi. Hyvän lähijohtamisen avulla saadaan työntekijöiden liikkuvuus vähenemään ja henkilökunnan työssä jaksaminen paranee.

”Johtamisessa aina koen tällä alalla että se läsnäoleminen ja se tuki siihen työhön on hirveen tärkeitä et se on varmasti meillä puuttuu sosiaalityön johdossa aina se että ei oikeesti olla paikalla, että se on varmasti ja sitten se että tarvittaessa niin kuten teen

aikuissoissalalityönkin ja lastensuojelun puolella et jos on semmosia asiakastilanteita missä tarvitsee tukea ja apua tai niin olen myös työparina menny mukaan.”

Sipoossa päihdetyön johtamisessa korostui toimintakentän laajuus. Sosiaalityön päällikkö vastaa palveluiden päihdetyön pitkän tähtäimen suunnitelmista ja valmisteleo oman sektorinsa osalta asiat poliittiselle johdolle, toisaalta hän toimii lähiesimiehenä aikuissoissalalityössä ja on läsnä myös asiakastilanteissa. Tukena johtamisessa ovat muiden sektoreiden johto johtoryhmätyöskentelyn kautta.

Loimaalla johtava ylilääkäri vastaa suurien linjojen johtamisesta ja on kokonaisvastuussa päihdetyön johtamisesta. Eri yksiköillä on omat johtavansa, jotka vastaavat omien yksiköidensä johtamisesta. Loimaalla johtavalla ylilääkärillä on myös esittelyoikeudet yhdessä sosiaali- ja terveystjohtajan kanssa eli hänen organisatorinen asemensa vastaa toimialajohtajaa. Erityispalveluyksikön johtajana toimii sosiaalityöntekijän pätevyydellä oleva henkilö ja hän kuvasi työtään johtajana lähijohdamisen sekä yhteistyön rakentamisen kautta. Hän kuvasi rooliaan linkkinä ja verkostojen rakentajana sosiaalityöhön sekä työntekijöiden tukijana.

Tuki johtamiselle ja johtajan työlle koettiin tärkeänä. Johtajat kokivat tärkeänä, että on ihmisiä, joiden kanssa voi jakaa ajatuksiaan ja peilata ajatuksiaan, varsinkin asioissa joita ollaan kehittämässä.

”Me käydään paljon keskustelua... Me pohditaan yhdessä millai tarttis tää juttu viedä.”

Johtamisteorioiden ja sosiaalityön eetoksen välinen ristiriita, vahva professioon pohjautuva ajattelu johtamiseen ja Niirasen (1995, 171) tutkimuksessa esiin tullut kaksoiskriisin käsite ei tullut esiin tässä aineistossa. Tähän vaikuttaa se, että molemmilla johtajilla oli selkeä johtamisnäkemys ja visio siitä, mihin suuntaan he ovat toimintoja johtamassa ja heidän johtamisensa suuntautuu kunnan strategian mukaisesti. Toinen asia on varmasti se, että johtajat tiedostivat poliitikkoihin ja heidän arvoihinsa vaikuttamisen olevan yksi keskeinen johtajuuden haaste, johon he olivat selvästi panostaneet. Molemmilla oli myös vankka yleisjohdollinen koulutus ja työkokemus, se tuo varmuutta ja vakuuttavuutta omaan johtamistyöskentelyyn, joka näkyy poliittisen johdon luottamuksena ja liikkuma-alan laajuutena. Siten myöskään eettisten vaatimusten kaksoissidos, jolla tarkoitetaan päätöksenteon eettisyyden, yhteiskunnallisen perustehtävän, kuntatalouden liikkuma-alan ja tuloksellisuusvaatimusten keskinäistä jännitettä, ei tullut tässä tutkielmassa näkyviin (vrt. Sinkkonen-Tolppi & Niiranen 2006). Tämän aineiston pohjalta voi tulkita, että vahva yleisjohtamisosaaminen yhdessä

vankan substanssiosaamisen ja työkokemuksen kanssa auttavat johtajaa välttymään edellä mainituista johtajan työhön ristiriitaisia jännitteistä tuovista tekijöistä. Tässä aineistossa tuli selkeästi esiin sama muutos, jonka omassa tutkimuksessaan olivat huomioineet Viitanen, Kokkinen, Konu, Simonen, Virtanen ja Lehto (2007), että sosiaalitoimen johtajilla olevasta vahvasta ammatillisesta eetoksesta siirrytään kohti byrokratian ja managerismin yhdistelmää, joka vaatii yleisjohtamisen osaamista.

Kokonaisuudessaan peruspalveluissa tehtävää ehkäisevää, varhaisvaiheen ja korjaavaa päihdetyötä kunnissa johdetaan hyvin. Tutkielmaani osallistuneista kunnista puuttui kuitenkin kokonaisvaltainen ehkäisevän päihdetyön johtaminen, jossa päihteiden käyttöä ja päihdekäyttäjyymistä ohjataan myös välillisesti muuttamalla paikallisia rakenteita ja ympäristöä sekä kohdistamalla toimenpiteillä koko yhteisöön kuten esimerkiksi alkoholijuomien saatavuutta sääntelevillä toimilla, asennekasvatuksella ja medianäkyvyydellä (Ehkäisy ja hoito 2007, 10). Ehkäisevän päihdetyön johtaminen on oma alansa ja siten sen johtamiseen olisi hyvä miettiä erikseen ja nimetä oma vastuuhenkilö, joka vastaa ehkäisevän työn johtamisesta.

8.3 Hierarkiat, verkostot ja poliittinen ohjaus päihdetyön johtamisessa

8.3.1 Hierarkiat ja poliittinen ohjaus kuntien päihdetyön johtamisessa

Päihdetyön johtaminen kunnassa on osa kunnan hierarkkista hallintojärjestelmää. Kunnan johtamisjärjestelmä perustuu dualistiseen hallintomalliin, jossa strategista päätösvaltaa toteuttaa kunnan asukkaiden valitsemista luottamishenkilöistä koostuva valtuusto. Kunnan operatiivisesta johtamisesta vastaa kunnanhallitus. Valtuuston päätöksellä osa päätösvallasta on hajautettu valio- tai lautakunnille. Virkamiesjohdossa kunnanjohtajalla on tärkeä rooli kunnan strategisena ja muuna johtajana. Päihdetyön johtamisesta vastaavien henkilöiden esimiehenä Sipoossa ja Loimaalla on sosiaali- ja terveysjohtaja. Molemmissa kunnissa johtoryhmä on osa sosiaali- ja terveydenhuollon johtamisjärjestelmää. Ideaalimallilla työnjako on tämä, mutta käytännössä poliittinen ja ammatillinen johtaminen ovat monella tapaa kietoutuneet toisiinsa. Julkisen hallinnon reformit ja siitä seurannut manageristinen ajattelutapa kunnallishallinnossamme on korostanut päätoimisen henkilökunnan merkitystä suhteessa poliittiseen johtoon. (Rönkkö 2003; Ryyänen 2002.)

Poliittisen ja ammatillisen johdon yhteen kietoutuminen voidaan ajatella johtajan liikkumavaran avulla. Liikkumavaralla tarkoitetaan johtajalla käytössään olevia päätöksenteon ja vaihtoehtoisten ratkaisujen käyttömahdollisuutta (Sanderson 2000, 440). Tavoitteiden saavuttamiseen vaikuttavat johtajan omat voimavarat ja johtajan oma ja henkilöstön tieto ja taito sekä kyky oppia ja käyttää osaamistaan. Epävarmassa toimintaympäristössä liikkumavaran pitäisi olla suuri. Suurta liikkumavaraa tarvitaan esimerkiksi uudistamistilanteissa, joissa on olemassa monia vaihtoehtoisia toimintamalleja ratkaista asia ja joissa pitäisi löytää uusia toimintatapoja. (Sinkkonen-Tolppi & Niiranen 2006; Vartola 2004.) Tässä aineistossa johtajat kokivat liikkumavaransa laajaksi, heillä oli vapaat kädet luoda uutta ja poliittisessa päätöksenteossa halutaankin että virkamiesjohtaminen näkyy.

”Tosi hauska että on aika vapaat kädet kuitenkin luoda ja nähdä uutta ja meidän poliittinen päätöksentekokin haluaa että se virkamiesjohtaminen näkyy, et tavallaan tuodaan uutta ja varsinkin nyt kun on tää voimakas kasvustrategia niin joudutaan ihan jatkuvasti kehittämään ja miettimään.”

Toisaalta aineiston perusteella voidaan tulkita, että päihdetyön johtamisessa on kyse voimakkaasti professioon pohjautuvasta johtamisesta, jolloin voidaan ajatella, että poliittinen johto antaa enemmän valtaa ammatilliselle johdolle ja heidän ammatilliselle näkemykselleen. Toisaalta hyvinvoinnin edistämiseen liittyvät toimenpiteet perustuvat aina arvoihin pohjautuvaan ennakkokäsitykseen siitä, millaisia palveluja tai etuuksia ihmisillä pitäisi olla käytettävissään ja kenen nämä pitäisi tarjota (Sinkkonen-Tolppi & Niiranen 2006, 51). Tässä aineistossa päihdetyön johtamisesta vastaavat henkilöt kokivat, että he pystyvät vaikuttamaan poliitikkojen arvoihin päihdetyöstä. He kokivat että heidän omat arvonsa ja se, kuinka he arvostavat näitä asiakkaita vaikuttaa suoraan siihen, mitä poliitikot asiakkaista ajattelevat. Virkamiesjohto koki, että heidän vastuullaan on tuoda ilmiön eri puolia laaja-alaisesti esille, kun he esittelevät asioita poliitikoille.

”Musta tuntuu et ne poliitikkojenkin arvot tulee siit et miten me itse arvostetaan näitä asiakkaita, et must tuntuu et meilläkin ensin alkuun niin kaikki lääkäritkii arvosteli sitä et samat siel kulkee vuodesta toiseen. Mut et varmaan kaikki on huomannu et sil kuitenkin on merkitystä, et sil saadaan niit katkoja ja muita ja jos meidän viesti on semmonen, niin kyl se poliittisen päättäjänkin viesti on semmonen positiivisempi et kyllä näit hoitaa tarvii.”

Samalla koettiin, että päättäjien arvoihin vaikuttaa voimakkaasti myös se, että tällä hetkellä päihdeasiat ovat pinnalla yhteiskunnallisesti ja mediassa, tietoa päihhteiden käytöstä ja päihhteiden käytön haitoista tuodaan esille monien eri kanavien kautta.

”Nyt kun ajattelee tätä yhteiskuntaa tällä hetkellä niin kyl siin varmaan jokainen poliitikkin väkisin törmää tähän ongelmaan mikä täällä päihdepuolella on et kyl sitä, luulis et kyl sitä jo osataan arvostaakkiin.”

Arvojen korostuminen tässä aineistossa yhtenä tärkeänä johtamista määrittävänä elementtinä kertoo siitä, että arvoihin vaikuttaminen ja arvokeskustelun ylläpitäminen, varsinkin sosiaalityön johtamisen alueella, joka on jatkuvasti alttiina eettisille jännitteille, on yksi päihdetyön johtajan keskeisistä osaamisalueista.

Poliittisen ja ammatillisen johdon liikkumavaraa ja johtamisen yhteen kietoutumista voidaan ajatella myös luottamuksen kautta. Jos ei ole luottamusta, ei ole liikkumavaraakaan. Luottamusta voidaan tarkastella yksittäisen ihmisen ja laajemman yhteisön oman ja keskinäisen sosiaalisen pääoman elementtien kautta. Kun organisaatiossa vallitsee sosiaalinen yhteenkuuluvuus ja osallisuus, se johtaa organisaation menestykseen ja vaikuttaa vuorovaikutuksessa kautta linjan. (Sinkkonen-Tolppi & Niiranen 2006.) Tässä aineistossa tuli esiin, että virkamiesjohdolla on vahva poliittisen johdon tuki ja luottamus taustalla. Luottamus antoi heille vapautta ja mahdollisuuksia toteuttaa omaa johtamista täysmääräisesti ja tehtyjä suunnitelmia tuettiin poliittisen johdon taholta. Käytännössä tämä luottamus, tuki ja hyvä vuorovaikutus poliittisen ja ammatillisen johdon välillä näkyi tässä aineistossa siinä, että virkamiesjohto koki poliittisen ohjauksen vaikuttavan hyvin vähän tai ei ollenkaan heidän työhönsä ja johtamiseensa. Sipoossa strateginen johtaminen oli keskeinen johtamista määrittävä tekijä, mutta sitä ei koettu poliittisena ohjauksena. Strategia on kuitenkin yksi poliittisen ohjauksen keskeisistä välineistä. Myös ohjelmallisen johtamisen välineistä Kansallisen mielenterveys- ja päihdesuunnitelman linjausten vaikutukset olivat selkeästi nähtävissä niissä toimenpiteissä, joita palveluiden kehittämisessä oli tehty. Johtajat olivat tyytyväisiä suunnasta, johon palveluiden järjestämisessä oltiin etenemässä ja resursseihin oltiin tyytyväisiä. Sipoossa on jo useamman vuoden ajan aktiivisesti kehitetty sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita asiakaslähtöisyyden näkökulmasta ja Sipoossa on tiedostettu Paras-hankkeessa ja Kansallisessa mielenterveys- ja päihdesuunnitelmassa korostettu lähipalveluiden saatavuus ja matalakynnyksisyys. Sipoossa tulevaisuuden suunnitelmat

kytkeytyvät vahvaan kasvustrategiaan (Sipoo 2025 –strategia), jossa keskeisinä asioina ovat palveluiden toimivuus ja asiakaslähtöisyys ja se, että palvelut ovat lähellä kuntalaista.

”Aika paljon ollaan rikottu byrokratiaa ja tuotu palveluja lähemmäksi kuntalaista, et mul on hirveen tärkeää se että palvelut on helposti lähestyttäviä ja kohtaa sen palvelutarpeen ettei tuoteta jotain mitä kukaan ei tarvitse.”

Sipooseen oltiin juuri haastattelun ajankohtana maaliskuussa 2010 hakemassa kunnan omaa päihdetyöntekijää, jonka kautta kunnan omaa moniammatillista päihdetyötä aletaan kehittää ja rakentamaan. Päihdetyöntekijä tulee olemaan merkittävässä roolissa yhdessä sosiaalityön päällikön kanssa Sipoon päihdetyön rakenteen luomisessa. Tätä kehitystä tukee vahva strateginen johtaminen. Sosiaalityön strategiassa painotetaan asiakaslähtöisyyttä ja palveluiden matalakynnyksisyyttä. Sipoon sosiaali- ja terveydenosaston strategiassa painotetaan Kansallisen mielenterveys- ja päihdesuunnitelman mukaisia liikkuvien palveluiden kehittämistä.

” Meidän yks vahva suuntaus kaikissa palveluissa on se, että viedään ne avut sinne missä asiakas on eli tavallaan päihdevastaston ei tarvitse olla täällä vaan se voi olla asiakkaan kotona eli toivotaan tämmöstä liikkuvaa työtä ja mennään sinne asiakkaan luokse ja kotikäynnit ja tavataan perhettä.”

Kokonaisuudessaan Sipoon päihdetyötä, sen johtamista ja päihdepalveluiden kehittämistä määrittää vahva asiakaslähtöisyyden tausta-ajatus. Se on viety kokonaisvaltaiseksi toimintaa määrittäväksi tekijäksi vahvan strategisen johtamisen avulla.

”Että tavallaan strategiaa kohti, niin siihenhän tulee johtaa.. Pidän kaks kertaa vuodessa strategiapäivän ihan kokonaan käydään läpi kunnan strategia, meidän tavoitteita, missä me ollaan ja millä tavalla henkilöstö myös on mukana, että millä tavalla me mennään strategiaa kohti.”

Talousarvion ohjaava rooli koettiin myös pieneksi. Sipoossa sosiaalityöhön oli lamasta ja tiukasta taloudellisesta tilanteesta huolimatta saatu täksi vuodeksi kuusi uutta virkaa.

”Aina puhutaan poliittisesta ohjauksesta, niin kyl poliittinen ohjaus on sitä et johtavat viranhaltijat esittää jotain lautakunnissa ja sitten ne pohtii sit et. Tietysti meidän kuu-

luis esittää monenlaisii mallei ja antaa vinkkejä niille. Kyl harvemmin mun mielestä poliittiselta puolelta tulis jotain muuta.”

”Totta kai täälläkin on koko ajan säästövaateet, mut ei mun mielestä sellasta, hirveesti ne ei puutu semmosii et jos. Tietysti sillon jos virkoi ehdotetaan niin sitten semmosis voi tulla et ne joko hyväksyy tai esittää virkoja, mut ei ne lisäyksii ainakaan koskaan esitä, kyl ne mejän täytyy esittää ne lisäykset.”

Poliittisessa johdossa ollaan kuitenkin kiinnostuneita siitä, mitä päihdetyössä tapahtuu ja seuranta tapahtuu määrällisten, laadullisten ja taloudellisuustavoitteiden kautta. Toisaalta jos kunnassa tapahtuu päihdetilanteessa jotain yllättävää, siihen reagoidaan nopeasti myös poliitikkojen taholta.

”He kyllä haluaa että seurataan ja sitten puututaan heti kun tapahtuu jotakin sellasta näkyvää päihdetyön tilanteessa.”

Toinen asia jossa poliittisen johdon luottamus näkyy on se, että kunnan päihdetyön johtamisesta vastaavat henkilöt eivät kokeneet johtamisjärjestelmäänsä ollenkaan hierarkkiseksi.

”Mun mielestä meillä ei oo mitään hierarkiaa, en mää osaa ainakaan sitä sillai ajatella.”

Palvelutuottajan haastattelussa isot kunnat koettiin hierarkkisena ja jäykkänä organisaatioina, joissa ilmenee asiakastyötä vaikeuttavia byrokration haittoja. Pienet kunnat, joihin myös haastattelemani kunnat voidaan lukea, koettiin joustaviksi yhteistyökumppaneiksi ja asiakasasioista voidaan päättää yksilöllisesti.

”Valitettavan usein joutuu sellaseen tilanteeseen että sen minkä on viime viikolla kuullu, niin se ei tällä viikolla pidäkään paikkaansa. En tiedä onko siinä sitten kysymys hierarkiasta, että joku jolta asia on kuultu niin päättääkin uudelleen tai ei oo toimivaltaa päättääkään ja sitä seuraavilla viikoilla se menee taas vähän eteenpäin, se on tietysti niinkin. Tietysti sitä aina toivois et se tieto mitä saa niin riittävän pitkän ajan päästä, et sillä systeemillä mennään. Jos se on noin tempoilevaa, niin tietenkin palvelun tarjoajankin on siten vähän vaikee lähtee satsaamaan johonkin tiettyyn juttuun jos siinä on koko ajan sellanen pelko että mitähän tää on ens viikolla.”

”Miula on semmonen mielikuva et jotenkin Sipoon kanssa, varmaan sen takia et se on pieni kunta, se menee jotenkin joustavammin. Et se asioista keskustelu, se on jotenkin yksilöllisemmän tuntusta.”

Samalla tavalla palveluntuottajan näkökulmasta talous ohjaa merkittävästi päihdetyötä ja palveluiden käyttöä. Palveluntuottajan mielestä tämä on kuitenkin enemmän isoissa kuin pienissä kunnissa näkyvä ilmiö.

”Tietysti kunnan puolelta ymmärrettävää että koska sitä rahaa on vähän käytössä. Totta kai ne haluais kattoo että mitkä on ne hoitopaikat mistä ne saa eniten hoitovuorokausia eli tekemällä palvelusopimuksen.”

8.3.2 Verkostojen hyödyntäminen päihdetyössä ja päihdetyön johtamisessa

Hierarkioita ja verkostoja tarkasteltaessa ei voida määritellä tarkkaa rajaa sille, mikä on hierarkkista ja mikä verkostomaista toimintamallia. Eikä se ole tarpeellistakaan. Kumpaakin toimintamallia tarvitaan, ne eivät ole toisiaan poissulkevia vaan enemmänkin toisiaan tukevia tapoja johtaa kunnassa ja johtaa palveluita, joissa palveluntuottajat ovat usein ulkopuolella kuntaorganisaatiosta. Voidaan ajatella niin, että hierarkkinen johtaminen on kunnan sisäistä johtamista. Hierarkkinen järjestelmä varmistaa sen, että asiat tulevat tehdyiksi. Verkosto taas on toimintamalli, jolla avulla johdetaan kunnan ulkopuolella. Verkostojen käyttömahdollisuudet kunnan johtamisessa ovat moninaiset, jos ne osataan mieltää omaksi johtamisen työvälineeksi ja hyödyntää osana kunnan ja palveluiden johtamista. Verkostojen hyödyntäminen ja verkostojen luominen vaatii paljon aktiivista toimintaa verkostojen kokoamisessa, järjestämisessä ja henkilökohtaisten suhteiden luomisessa, se vaatii hyviä vuorovaikutustaitoja ja verkoston toiminnan sisällön miettimistä. Verkosto ei toimi, ainakaan pitkään, jos verkoston toiminnan sisältöä ja merkitystä ei ole mietitty.

Tässä aineistossa hierarkioiden ja verkoston rajan hämärtyminen näkyi siinä, että haastateltavat puhuivat verkostoista kun he kuvasivat hierarkkiseen johtamisjärjestelmään kuuluvaa rakennetta. Verkostoksi mielletään kaikki se toiminta, jossa on enemmän kuin yksi ihminen, vaikka se olisi osa hierarkkista järjestelmää.

”Verkostot on varmaan nää eri yksiköiden muut esimiehet jos miettii että mun verkosto tässä kuuluu varmasti johtava lääkäri ja vanhustyön päällikkö aika läheisesti että heidän kanssaan keskustellaan paljon.”

Päihdetyö on laajasti eri toimijoiden toimialaan kuuluvaa työtä, jossa olennaista on monien toimijoiden välinen yhteistyö. Kunnan päihdetyön tavoitteiden asettaminen ja saavuttaminen edellyttää usean hallinnonalan sitoutumista tehtävään työhön. Arnkil, Eriksson ja Arnkil (2006, 222–223) ovat omissa projekteissaan, joissa työntekijöitä on ollut useista organisaatioista ja useilta eri sektoreilta, tehneet huomion, että kuntien toiminnassa ylisektorinen johtaminen on eräs keskeisistä haasteista. Tarvitaan verkostollisia toimintamalleja, joissa toimitaan yli kunnan sisäisten sektoreiden, yli julkisten ja yksityisten (kumppanuudet) sekä yli kuntarajojen (seudullisuus). Loimaalla tämä toimijoiden välinen yhteistyön merkitys on ymmärretty merkittävä tekijänä palveluja johdettaessa ja järjestettäessä.

”Mä kun ajattelen sillai et meidän kuuluu ja tehdään näitä töitä yhteisillä verorahoilla. Meidän kuuluu miettiä miten asiakkaat saa näillä rahoilla parhaan palvelun ja tota yhteistyössä. Eli oo sellasta et mun palvelu ja sun palvelu, on sama maksaja ja samat asiakkaat ja meidän pitää yhdessä miettii mahdollisimman hyvin tää toimiva ja tehokas systeemi.”

Loimaalla keskeisenä toimintamallina ovat verkostot ja niiden hyödyntäminen käytännön työssä, johtamisessa ja kehittämisessä. Verkostoja on monella tasolla, työntekijöiden välisistä verkostoista kaupungin sisäisiin, seudullisiin ja valtakunnallisiin johdon verkostoihin asti. Verkostomaista toimintamallia hyödynnetään täysimääräisesti ja yli organisaatorajojen.

”Sosiaalipuoli on tärkeä ja sitten on tämä psykiatrinen puoli on kauheen tärkeä, koska me tarvitaan semmosii verkostoja, et ei me pärjätä täällä itse.”

Johtamisen kannalta on keskeistä ymmärtää verkostojen aseman muutos. Verkostot eivät ole enää johtajan yksi tehtävä muiden joukossa, vaan olennainen osa julkisenkin johtajan työtä. (Mandell & Steelman 2003.) Johdettaessa verkostoja johtamisen kohteena voivat olla tulkinnat yhteisestä todellisuudesta, toimijat sekä instituutiot ja niiden väliset suhteet (Klijn & Teisman 1997). Verkostojohdattamisessa kyse siitä, kuinka hyvin strategiat ja tavoitteet saadaan sovitettua yhteen eri toimijoiden kanssa. Yhteensovittamista tapahtuu sen toiminnon tai asian ympärillä, jonka vuoksi toimijat ovat

verkostoituneet. Kun kyse on kehittämisestä, johtamisen tarkoituksena on saada aikaan yhteisymmärrys verkoston toimintapuitteissa tapahtuvista yhteisistä toiminnoista. (Kickert, Klijn & Koppenjan 1997b, 167.)

Päihdetyön johtamisessa verkostoja ei systemaattisesti hyödynnetä Sipoossa. Sipoossa päihdetyön erityispalvelut ostetaan kunnan ulkopuolisilta palveluntuottajilta ja kunnan päihdetyön johtamisessa ei ole hyödynnetty verkostollista toimintatapaa. Kunnan ulkopuolella olevia palveluntuottajia ei mielletä yhteistyökumppaneiksi, joita voitaisiin johtaa verkostojen kautta. Päihdetyössä palveluntuottajia johdetaan palvelusopimusten kautta.

”No tässä kokonaisuudessaan sitä ei niin hirveesti oo, kun ne on kaikki ostopalveluja, et toki se mitä on se että yritän katsoo et meillä on monipuolisia paikkoja tarjolla siinä paletissa.”

Sipoossa verkostomaista työskentelytapaa käytetään paljon asiakastyössä ja verkostotyön intressinä on yhteinen asiakas. Päihdetyön johtamisessa sosiaali- ja terveystieteiden johtoryhmä on ainoa verkosto, jota päihdetyön johtamisesta vastaava johtaja koki hyödyntävänsä. Sosiaali- ja terveystieteiden johtoryhmässä puhutaan muiden asioiden ohella päihdetyön johtamiseen, kehittämiseen ja asiakaskäsitteisiin liittyvistä asioista.

Päihdetyö on tavallisesti osa sosiaali- tai terveydenhuollon organisaatiota, jolloin päihdetyön johtamisesta vastaa joko sosiaalityön tai lääkärikoulutuksen saanut johtaja. Molempiin edellä mainituista profesioista on liitetty vahvat ammattikuntaintressit, jotka määrittävät kyseisten ammattiryhmien toimintaa. Tässä aineistossa nämä ammattikuntaintressit näkyivät verkostojen hyödyntämisen kannalta siten, että molemmissa kunnissa päihdetyön johtajien verkostot koostuivat korostetusti oman ammattikunnan edustajista. Sosiaalityössä sosiaalityöntekijöistä ja lääkäri- ja lääkäreistä. Aineistossa oli näkyvissä, että vertikaalisissa verkostot koostuivat useamman hallinnonalan ihmistä, kun taas horisontaaliset verkostot olivat pääsääntöisesti kollegiaalisia verkostoja.

”Hyvä yhteistyö täs kun meil on psykiatrian yksikkö lähellä niin meillä on näitten psykiatrien kans kaks kertaa vuodessa, lääkäreitten ja psykiatrien kans yhteispalaveri ja sit meil on näitä yhteisiä vielä sillon tällön. Päihdepsykiatri on ollu mukana kun on ollu nää psykiatrit, niin meil on kaks kertaa vuodes, syksyll oli ja nyt keväällä oli, mis vähän näitä yhteisii suuntaviivoi linjataan.”

8.3.3 Kaksi tapaa muodostaa verkosto

Aineistossani tuli esiin kaksi erilaista tapaa muodostaa verkosto ja olla verkostossa, verkosto toimintatapana ja verkosto toimintana, joka kokoontuu yhteisen intressin vuoksi. Verkosto toimintatapana tarkoittaa sitä, että verkosto kokoontuu säännöllisesti ja pitkäjänteisesti, sillä on selkeä tehtävä kehittää käytäntöjä ja toimintamalleja organisaatioiden välille, parantaa yhteistyötä, luoda yhteistä todellisuutta ja kehittää palveluita samaan suuntaan. Verkoston jäsenet oppivat pitkän työskentelyn kuluessa tuntemaan hyvin toisensa ja luottamus verkoston jäsenten välillä kasvaa pikkuhiljaa ja tätä kautta verkostollisen toimintatavan merkitys kasvaa jatkuvasti ja verkoston avulla saadaan entistä enemmän tuloksia aikaan. Verkostollinen toimintapa opettaa myös verkostossa toimivat tähän työtapaan ja verkostosta saatujen hyvien kokemusten kautta se ruokki käyttämään entistä enemmän verkostoja johtamisen ja työn tekemisen apuna. Verkostojen luominen kuitenkin vaatii paljon aktiivista toimintaa ja ne, jotka kokevat verkostojen hyödyllisyyden ovat valmiita jatkuvasti verkostoitumaan.

”Joo kyl mie nyttenki, nyt tuos vaihtuu johtaja lääkäri niin just tänään me sovittiin tämän uuden kanssa tapaaminen ja siit se vaan aina alkaa sitten.”

Tässä aineistossa tuli myös esiin että verkostojen luominen ja verkostoissa toimiminen perustuu usein henkilökohtaisille suhteille. Se että tuntee ihmisiä, helpottaa sekä verkostossa toimimista että verkostojen hyödyntämistä omassa työssään.

”Et ny mä oon esimerkiks huomannu sen että me ollaan sen kans tavattu muutaman kerran niin sit kun se tulee ihmisille tutuks niin kaikki yhteistyö on paljon helpompaa kun on nähny oikein naaman kun esimerkiks puhelimesta ja jonkun sähköpostin välityksellä. Et kyl se auttaa tosi paljon ja sit se auttaa myös siihen kun soittaa johonkin niin sielt saa apuu kun semmonen, joka soittaa ja tunnetaan.”

Tämän tyyppisestä verkostosta voidaan puhua aitona verkostona. Aidoissa verkostoissa toiminta perustuu riittävän lähellä oleviin intresseihin ja toimintamalleihin, jotka puolestaan perustuvat sellaisiin normeihin, joita yksikään toimija ei pysty yksin määrittämään. Verkostoissa voi olla monenlaisia päämääriä. Aidot verkostot ovat luontaisia, ne perustuvat vuorovaikutuksessa tapahtuvaan vaihtoon, oppimiseen, luottamuksen rakentamiseen, kumppanuuteen ja mahdollistamiseen. Aidoissa verkostoissa toiminta pohjautuu jaettuihin pelisääntöihin ja toisaalta rehelliseen ja yhteistyöhakui-

seen käyttäytymiseen, ilman että kukaan verkoston jäsenistä ajaa verkostossa omia itsekkäitä pyrkimyksiään. Verkoston jäsenillä on yhteinen näky, johon he verkostona pyrkivät. (Sotarauta 1999, 33.)

Yhteisen intressin kautta muodostuneen verkoston toiminta on selvästi epäsäännöllisempää ja lyhytaikaisempaa kuin toimintatapana toimiva verkosto. Yhteisen intressin kautta muodostunut verkosto kokoontuu tiettyä tehtävää varten. Tehtävä voi olla esimerkiksi hankkeen avulla jonkin uuden toiminnan aloittaminen ja kehittäminen tai yksittäinen asiakastapaus. Tällaisen verkoston toiminta voi perustua henkilökohtaisille suhteille, mutta usein se ei ole verkoston kokoontumista määrittävä tekijä, vaan yhteinen asia tai asiakas on syy miksi verkosto kokoontuu. Yhteisen intressin vuoksi kootun verkoston toiminnassa korostuu verkoston johtamisen, ohjaamisen ja koordinoinnin osaaminen. Ilman verkostollisen toiminnan sisällön miettimistä tällaisen verkoston toiminta loppuu nopeasti verkoston jäsenten kiinnostuksen puutteen vuoksi.

8.3.4 Verkostotyön edistäjiä ja esteitä

Verkostohallinnan näkökulmasta verkostot ovat keskeisiä uudessa hallinnassa. Verkostohallinnassa verkostojen avulla mahdollistuu pirstoutuneiden organisaatioiden välisten toimenpiteiden koordinointi ja useiden osallistuminen hallinnan prosesseihin. (Bevir & Rhodes 2008, 77.) Toisessa haastattelemistani kunnista päihdetyön palvelut oli järjestetty ostopalveluina ja ostopalveluina palveluja kuntaan tarjoavien palveluntuottajien joukko on iso ja pirstaloitunut eri toimijoihin ja eri paikkakunnille. Kunnan palvelurakenteesta huolimatta kunnassa ei hyödynnetty palveluntuottajista koottua verkostoa päihdetyön johtamisessa. Syynä tähän on se, että kunnassa ei uskota siihen, että palveluntuottajat voivat olla tasavertaisesti kehittämässä palveluita kunnan kanssa. Varsinkaan sellaisessa tilanteessa kun kunta on siirtämässä palveluita osaksi omaa toimintaansa.

”Siinä on aina se riski, että se ei koskaan voi olla täysin tasavertaista, koska ostopalvelut tietenkin haluaa pitää asiakkaansa, he saa siitä elantonsa. Eli tavallaan niin ei voida olettaa, että he tekis semmosia ratkaisevia päätöksiä niin että heidän toimintansa loppuisi ja siirtyisi omaan kuntaan eli tavallaan siinä mielessä mä en usko semmoseen ihan tasapuoliseen, jos sanotaan verkostoitumiseen palveluiden kehittämisessä.”

Tässä tilanteessa kyse on siitä, että kunnan ja palveluntuottajien kesken ei ole syntynyt aitoa verkostoa, jossa toiminta pohjautuu jaettuun pelisääntöihin ja toisaalta rehelliseen ja yhteistyöhakuiseen käyttäytymiseen, ilman että kukaan verkoston jäsenistä ajaa verkostossa omia itsekkäitä pyrkimyksiään. (Sotarauta 1999, 33.) Syy siihen että tällaista verkostoa ei ole syntynyt ei ole yksistään kunnan, vaan verkostojen luominen vaatii aktiivista toimintaa ja suhteiden luomista myös palveluntuottajilta.

”Mutta varmaan enemmän pitäis olla, jään vähän jumiin asiakastyöhönkin ja enemmän pitäis olla tuolla ulkopuolella liikkeellä ja pitää yhteyksiä, se on yks heikkouteni, en riittävästi oo itse aktiivinen tuommoseen.”

Lisäksi johtaja voi omalla aktiivisella toiminnallaan ja kehittämispyrkimyksillään olla uhka yhteistyöorganisaatioille, jos organisaatioilla ei ole sama vireystila ja halu kehittämisen suunnasta.

”Mä tiedän et mua pelätään siellä kun mä ehdotan kaiken näkösii et yhdistettään tai perustetaan yhteinen fysioterapian yksikkö. Jokainen halua pitää omastaan kiinni ja semmonen kuka haluis jotai tämmöstä, niin sehän on pelottavaa ja meillä on tehty ihan älyttömästi, meillä on yhdistetty laboratorio ja apteekit ja varastot ja kaikki niin nythän ne hirveen hyviä”

Tässä aineistossa tuli esiin myös johtajan persoonallisuus verkostotyötä edistävänä tekijänä. Ulospäin suuntautuneen sosiaalisen ihmisen on varmasti luonnollisempaa hankkiutua verkostoihin ja luoda verkostollinen toimintatapa omaksi tavakseen johtaa kuin ihmisen, joka on hiukankin sosiaalisesti estynyt.

”Sehän on persoonakohtainen varmaan. Mä olen itte aika sosiaalinen ihminen niin mä en ikinä kun mä tuun aamulla töihin mä en koskaan kuvittele olevani joku johtaja vaan teen oman duunini mikä sattuu mulla olemaan tämmönen tehtävä.”

Verkostot koettiin tukena johtajan työhön, joka saattaa olla yksinäistä. Verkostojen jäsenet koettiin vertaistukena ja palautteen antajana omalle työlle. Seudullisissa verkostoissa on myös mahdollista kehittää palveluita yhteistyössä toisten kuntien kanssa.

”Totta kai vertaillaan mitä muissa kunnissa on tehty, mikä on kannattanut ja mikä ei, ja sitten mahdollisesti se, että mitä kannattais järjestää yhdessä.”

8.3.5 Kuinka johtamista voidaan kehittää verkostoja hyödyntämällä?

Tämän tutkielman aineiston perusteella verkostoja pystyttäisiin hyödyntämään päihdetyössä ja päihdetyön johtamisessa paljon enemmän. palveluntuottajia on paljon ja ilman verkostoja yhteistyön lisääminen ja yhteisen näkemyksen luominen toimijoiden välille on hankalaa. Verkoista hyötyvät ensikädessä palveluiden käyttäjät, verkostollisen työn seurauksena palveluita olisi enemmän ja ne olisivat paremmin koordinoituja. Kansallisen päihde- ja mielenterveyssuunnitelman mukaisesti tässä aineistossa nostettiin esiin kolmannen sektorin toimijoiden hyödyntäminen osana kunnallista palvelujärjestelmää. Kansallisen päihde- ja mielenterveyssuunnitelma ohjaa muutenkin laajempaan yhteistyöhön kolmannen sektorin, julkisten palveluiden ja yksityisten yritysten välillä.

”Verkostoja kaikin tavoin pystyy hyödyntämään paljon enemmän kun nyten eli esimerkiksi vois ottaa seurakuntia, järjestöjä ja voitais mieltä et yhdessä etsittä, rekrytoitas, koulutettas tukihenkilöitä päihdeidenkäyttäjille, nuorille päihdeidenkäyttäjille eli kyl kaiken kaikkiaan uskon et tää kolmannella sektorilla ja seurakunnalla olis paljon annettavaa myös yhdessä kunnan johdon kanssa. Et sehän ei välttämättä tarkoita et tulee kunnaliseksi toiminnaksi mutta sieltä vois myös tulla ideoita mitä he vois tehdä, tulis molempien puolien tarpeet ja osaamisalueet esille ja ruvetta yhdessä tekemään et itse uskoisin et he pystyis hyvinkin semmoseen vahvaan rooliin ja paljon semmosta tietynlaista osaamista mitä pystys hyödyntämään.”

9. JOHTOPÄÄTÖKSET

Tutkimuksen päätarkoituksena oli selvittää miten päihdetyötä kunnassa johdetaan, erityisesti halusin selvittää painottuvatko johtamisessa hierarkkisen vai verkostollisen johtamisen elementit ja mikä on poliittisen ohjauksen rooli päihdetyön johtamisessa.

Päihdetyön johtaminen on voimakkaassa rakennemuutoksessa. Toimintaympäristössä näkyvin piirre on päihdepalvelujärjestelmän pirstaleisuus ja toimijoiden välisen yhteistyön puute. Muutossuuntia ohjataan voimakkaasti valtakunnan tasolta ohjelmakehittämisen ja informaatio-ohjauksen keinoin. Päihde- ja mielenterveystyötä ohjaavien ohjelmien keskeinen sanoma on järjestelmän uudistaminen, johtamisen kehittäminen sekä terveyden ja hyvinvoinnin edistämisen näkökulman korostaminen. Muutoksilla tavoitellaan suuntaa, jossa kuntien, eri organisaatioiden ja asiakkaiden on mietittävä yhdessä ratkaisuja hyödyntäen laajasti eri toimijoita. Hyvinvointipalveluissa mielenterveys- ja päihdekysymyksistä on tullut vaikeasti voitettavia, ilkeitä, pirstaloituneita ja sektorirajat ylittäviä ongelmia, joita ei voida ratkaista perinteisin hierarkkiseen päätöksentekoon pohjautuvien toimintamallien mukaan vaan asioiden ratkaisemiseksi tarvitaan verkostollisia toimintamalleja. (Vuorenmaa & Wahlbeck 2007.)

Tutkimukseni kunnissa päihdetyö on järjestetty toisistaan poikkeavalla tavalla, Sipoossa kunta ostaa kaikki päihdetyön erityispalvelunsa kunnan ulkopuolelta, Loimaalla palvelut järjestetään kunnan omana toimintana ja päihdetyö on toiminnallisesti yhdistetty erityispalveluyksikköön. Sipoossa päihdetyö on sosiaalityön alaisuudessa ja päihdetyön johtamisesta vastaa sosiaalityön päällikkö. Loimaalla sosiaali- ja terveydenhuolto on yhdistetty ja päihdetyö on osa sosiaali- ja terveysterveystieteiden keskuksen terveys- ja hoivapalveluja, jonne erityispalveluyksikkö on sijoitettu. Loimaalla päihdetyön kokonaisuuden johtamisesta vastaa johtava ylilääkäri. Päihdetyön palvelut on järjestetty toisistaan poikkeavalla tavalla, mutta molemmissa kunnissa palvelujärjestelmää on kehitetty voimakkaasti ja päihdetyön osalta Sipoo on aloittamassa palvelujärjestelmänsä uudistamista. Sipoo on uudistamassa palvelujärjestelmänsä elämänkaarimallin mukaisesti, lisäämällä omaa palveluntuotantoa ja yhdistämällä palveluja toiminnallisesti yhteen eli kehityssuunta on samanlainen, jonka Loimaa on tehnyt jo aiemmin. Uuden julkisjohtamisen seurauksena tapahtunut palveluiden ulkoistaminen ei siten ole kehityssuuntana tutkielmani kunnissa, vaan niissä on lähdetty päinvastaisen suuntaan tuottamaan palvelut itse kunnan omana toimintana.

Lähtöolettamukseni siitä, ettei päihdetyötä kunnissa johdeta, kumoutui täysin tämän tutkielman tulosten myötä. Molemmissa tutkimissani kunnissa päihdetyön palvelujärjestelmää oli kehitetty ja kehitettiin aktiivisesti ja päihdetyötä johdettiin hyvin. Kummassakin kunnassa päihdetyöstä vastaavalla johtajalla oli vankka substanssiosaaminen ja myös halu kehittää omaa substanssiosaamistaan. Sen lisäksi molemmalla johtajalla oli suoritettuna johtamiskoulutus ja toisella pitkä työkokemus liike-elämän johtamisesta ja toisella pitkä kokemus politiikasta. Koulutus johtamisesta ja aiemmat kokemukset liike-elämän ja poliittisesta johtamisesta näkyivät mielestäni tässä tutkimuksessa siinä, kuinka päihdetyön johtaminen kunnassa oli järjestetty. Päihdetyötä johdettiin kokonaisvaltaisesti ja se perustui selkeästi tunnistettavaan tausta-ajatteluun. Palvelujärjestelmä oli rakennettu yhdenmukaisesti ja nykyaikaiseen johtamisajatteluun perustuen työntekijöiden osaamista hyödynnettiin laaja-alaisesti palveluiden kehittämisessä ja johtamisessa. Johtajilla oli laaja liikkumavara ja vankka poliittisen johdon luottamus takanaan, tämä vaikutti siihen, että tässä tutkimuksessa päihdetyön johtajat eivät kokeneet poliittiseen ohjauksen vaikuttavan ainakaan haitallisesti heidän työhönsä, pikemmin poliittisen johdon taholta tuettiin virkamiesjohdon kehittämispyrkimyksiä.

Ehkäisevän päihdetyön kokonaisvaltainen johtaminen kunnista puuttui. Tässä kokonaisvaltaisella ehkäisevällä päihdetyöllä tarkoitetaan työtä, jossa päihteiden käyttöä ja päihdekäyttäytymistä ohjataan myös välillisesti muuttamalla paikallisia rakenteita ja ympäristöä sekä kohdistamalla toimenpiteillä koko yhteisöön kuten esimerkiksi alkoholijuomien saatavuutta sääntelevillä toimilla, asennekasvatuksella ja medianäkyvyydellä. Ehkäisevän päihdetyön johtaminen on oma alansa ja siten sen johtaminen on hyvä mieltä erikseen.

Tutkimukseeni osallistuneet kunnat olivat noin 20 000 asukkaan kuntia ja kunnan koko vaikutti varmasti siihen, että päihdetyön johtajat eivät kokeneet omassa organisaatiossaan byrokratian haittoja ja toivat haastattelussa esille, ettei heidän kunnassaan ole hierarkiaa. Tutkimustulokseni vahvistaa Olsenin (2005) käsityksen byrokratian uudistumisesta. Olsen tarkoittaa sitä, että nykymodernissa byrokraattinen organisaatio täydentää, kilpailevien mallien rinnalla, markkina- ja verkostoorganisaatiota ja että kokonaisuutena byrokratiassa on kyse rationaalisesta toiminnasta. Rationaalisuus ymmärretään yleisesti järkiperäiseksi, loogiseksi ja suunnitelmalliseksi toiminnaksi ja toimiakseen rationaalisesti niin yksilön, kunnan kuin valtionkin on toimittava suunnitelmallisesti ja järjestelmällisesti. Palveluntuottaja toi esiin byrokratian haittoja ja varsinkin suurten kuntien kanssa toimiessa se vaikuttaa jopa asiakastyöhön. Pienten kuntien kanssa yhteistyö palveluntuottajan kannalta tarkasteltuna on joustavaa ja toimivaa.

Tutkimukseni mukaan päihdetyön johtamisessa verkostot painottuvat hierarkioita enemmän. Varsinkin Loimaalla päihdetyö ja johtaminen perustuivat verkostojen laaja-alaiselle hyödyntämiselle sekä vertikaalisesti että horisontaalisesti. Sipoossa verkostoja ei yhtä johdonmukaisesti hyödynnetty varsinkaan päihdepalvelujärjestelmää johdettaessa. Sipoossa päihdepalvelujärjestelmä perustuu ostopalveluille ja verkostohallintaa ja verkostojen johtamista olisi ollut mahdollisuus hyödyntää täysimääräisesti. Päihdetyötä johdettiin osana sosiaalityötä ja sosiaalityön päällikkö hyödynsi kollegiaalista verkostoa koko sosiaalityön johtamisessa ja palveluiden kehittämisessä. Tässä aineistossa ammattikuntaintressit näkyivät verkostojen hyödyntämisen kannalta siten, että molemmissa kunnissa päihdetyön johtajien verkostot koostuvat korostetusti oman ammattikunnan edustajista. Erityisesti tämä piirre korostui horisontaalisissa verkostoissa, kun taas vertikaalisten verkostojen osallistujat koostuivat laajemmasta toimijajoukosta.

Tässä tutkimuksessa tuli esiin kaksi tunnistettavaa tapaa muodostaa ja olla verkostoissa, verkosto toimintatapana ja verkosto toimintana, jonka toiminta perustuu yhteiseen intressiin. Verkosto toimintatapana tarjoaa pysyvän rakenteen johtamiselle, suunnittelulle ja kehittämiselle. Tällaisessa verkostossa verkoston toimijoiden välille on syntynyt luottamuksellinen suhde ja verkostolla on yhteinen päämäärä ja visio, jota verkoston toiminnalla edistetään. Verkoston jäsenet kokevat hyötynsä verkoston toiminnasta ja siten sitoutuminen verkoston toimintaan on hyvä. Verkostoilla johtaminen ja verkostoissa toimiminen vaatii aktiivista toimintaa ja uusien ihmisten mukaan ottamista verkostojen toimintaan. Tämän tutkimuksen mukaan henkilökohtainen tuttuus on merkittävä tekijä siihen, kuinka verkostoja hyödynnetään omassa työssä ja siten henkilökohtaisten suhteiden luominen eri toimijoiden ja ihmisten välillä on verkostotyön toteuttamisen kannalta oleellista. Verkosto toimintana, joka perustuu yhteiseen intressiin, on epäsäännöllisempää ja lyhytaikaisempaa. Verkosto on tavallisesti koottu jonkun yksittäisen tapauksen, asian tai kehittämispyrkimyksen edistämiseksi, usein päihdetyössä yhteisen intressin muodostaa yhteinen asiakas.

Verkostolliseen toimintatapaan siirtymisessä on myös esteitä. Esteitä ovat organisaatioiden pelot siitä, että yhteistyö muiden organisaatioiden kanssa vaikuttaa heidän toimintaansa ja luo muutospainetta heidän organisaatioonsa. Toinen este on luottamuspula toimijoiden välillä. Luottamuspulan vallitessa toimijat eivät voi luottaa siihen, että verkoston jäsenet ovat edistämässä yhteisiä pyrkimyksiä, eivätkä vain edistämässä omia itsekkeitä pyrkimyksiään. Aidossa verkossa ei voi pelkää edistää omia itsekkeitä pyrkimyksiään, vaan siinä pyritään aidosti, rehellisesti ja luottamuksellisessa ilmapiirissä edistämään yhteistä asiaa, samalla se haastaa kaikki organisaatiot muutamaan

omaa toimintaansa. Aito verkostojen hyödyntäminen vaatii myös uutta ajattelutapaa kaikilta toimijoilta, verkostoissa toimimalla ei voida ajatella asioita enää pelkästään oman organisaation näkökulmasta vaan näkökulmana on yhteistyö ja miten verkoston jäsenten yhteistyöllä voidaan edistää yhteisiä asioita. Verkostoissa toimiminen vaatii omasta intressistä luopumista yhteisen intressin eduksi ja vastuun ottamista asioista, joita verkoston avulla on tarkoitus edistää.

Sekä paikallisen hallinnan sekä verkostoteorioissa toiminnan rakenteeseen ja ulkoisiin edellytyksiin on kiinnitetty paljon huomiota. Samoissa teorioissa on tuotu esiin niitä edellytyksiä, millä verkoston hyvä toiminta mahdollistuu. Teorioissa on kuitenkin kiinnitetty vain vähän huomiota verkostojen toiminnan sisältöön, se on kuitenkin oleellinen asia verkoston toiminnan kannalta sen jälkeen kun verkosto on rakenteellisesti saatu toimivaksi. Verkoston toiminnan sisällöllisessä kehittämisessä on kiinnitettävä huomiota verkostojen koordinointiin, johtamiseen ja etenkin vuorovaikutukseen verkoston toimijoiden välillä. Avoimen vuorovaikutuksen luominen verkoston toimijoiden välille on johtajalle haastava tehtävä. Se vaatii erityisosaamista ja yhteistä aikaa yhteisen käsityksen luomiseen.

Tutkimukseni herätti monia jatkotutkimusaiheita. Mielenkiintoista olisi tutkia kuinka päihdetyön johtaminen on järjestetty suurissa kaupungeissa ja kuinka siinä hyödynnetään paikallisen hallinnan teorian mukaisia toimintatapoja. Toinen jatkotutkimuksen aihe voisi olla johtamisessa hyödynnettävien verkostojen tarkempi analysointi. Varsinkin verkostojen toiminnan sisällön tutkiminen, miten verkostot toimivat ja minkälaista vuorovaikutus on verkoston toimijoiden välillä ja minkälaiset verkoston toimijoiden suhteet ovat. Lisäksi olisi mielenkiintoista tietää hyötyisikö päihdeasiakas siitä, että tätä pirstaloitunutta palvelujärjestelmää johdettaisiin verkostojen avulla ja palveluntuottajat tekisivät aidossa verkossa töitä yhteisten asiakkaiden hyväksi.

Kirjallisuus

- Alkoholiolot EU-Suomessa (2006) Kulutus, haitat ja politiikan kehys 1990–2005. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2006:19. Helsinki 2006.
- Anttiroiko, A-V. & Haveri, A. (2003) Kuntien toiminta ja hallintatavat. Teoksessa Anttiroiko, A-V., Haveri, A., Karhu, V., Ryytänen, A. & Siitonen, P. (toim.) Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Tampere University Press. Tampere 2003, 137–153.
- Antola, E. (2005). Eurooppa viitekehyksenä – Euroopan sosiaalinen malli. Teoksessa Euroopan unionin vaikutukset kuntien hyvinvointipalveluihin. Suomen Kuntaliitto. Helsinki 2005, 9–16.
- Arnkil, T., Eriksson, E. & Arnkil, R. (2006) Palveluiden dialoginen kehittäminen kunnissa – Sektorikeskeisyydestä ja projektien kaaoksesta joustavaan verkostointiin. Stakes. Raportteja 253. Gummerus kirjapaino Oy.
- Aro, J. (1998) Verkosto yhteiskuntatieteellisenä metaforana. Tiede ja Edistys 3/1998, 186-197.
- Bevir, M. & Rhodes, R. A. W (2008) Decentred Theory, Change and Network Governance. Teoksessa Sørensen, Eva & Torfing, Jacob (toim.) Theories of Democratis Network Governance. Palgrave macmillan.
- Bogason, P. (2000) Public Policy and Local Governance: Institutions in Postmodern Society. Roskilde University, Edward Elgar Publishers.
- Brilliant, E. L. (1986) Social Work Leadership: A Missing Ingredients? Social Work 3 (5), 325-31.
- Castells, M. (1996) The Rise of the Network Society – The Information Age: Economy, Society, and Culture. Blackwell Publisher.
- Castells, M. (2000). The Rise of the Network Society. 2nd edition. Blackwell Publishers. Oxford.
- Castells, M. & Himanen, P. (2001) Suomen tietoyhteiskuntamalli. Sitra. Sarja 242. WSOY. Helsinki
- Ehkäisy ja hoito (2007) Laadukkaan päihdetyön kokonaisuus. Tukiaineisto, hyvinvoinnin edistäminen. Stakes.
- Elpers, K. & Westhuis, D. J (2008) Organisational Leadership and its Impacts On Social Worker`s Job Satisfaction: A National Study. Administration in Social Work 32 (3), 26–43.
- Engström, Y. (2004). Ekspansiivinen oppiminen ja yhteiskehittely työssä. Tampere: Vastapaino.
- Eräsaari, L. (2001) Julkiset tilat markkinoilla. Yhteiskuntapolitiikka 6/2001. 575–583.
- Eräsaari, L. (2002a) Julkinen tila ja valtion yhtiöittäminen. Gaudeamus. Helsinki.
- Eräsaari, L. (2002b) Valtion yhtiöittäminen väkivaltaisuus, Sosiologia 2/2002, 116–119.
- Eräsaari, L. (2003) Koneen tehostamisesta. Yhteiskuntapolitiikka 6/2003. 622–627.

- Eskola, J. & Suoranta, J. (1998) Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Tampere. Vastapaino.
- Harmaakorpi, V. (2004). Building a Competitive Regional Innovation Environment: The regional development platform method as a tool for regional innovation policy. Helsinki University of Technology Lahti Center Doctoral dissertation series 2004/1. Espoo.
- Haveri, A. & Pehk, T. (2007) Verkostokunta johtamisen ja demokratian haasteena. TUP Kunnallistutkimuksia. Tampere University Press. TUP
- Haverinen R & Särkelä R. (2007) Sosiaalipalveluiden tuottamisen mallit kilpailutaloudessa. Teoksessa Kunnat ja globalisaatio, toim. Erja Horttanainen ja Raija Salo, Suomen Kuntaliitto, Kuntatalon paino. Helsinki, 112–125.
- Helne, T. & Laatu, M. (toim.) (2006) Vääryyskirja. Kelan tutkimusosasto. Helsinki.
- Himanen, P. (2004) Välittävä, kannustava ja luova Suomi. Katsaus tietoyhteiskuntamme syviin haasteisiin. Eduskunnan kanslian julkaisuja 4/2004.
- Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. (2006) Tutki ja kirjoita. Kustannusosakeyhtiö Tammi. Helsinki.
- Hänninen, S., Karjalainen, J. & Lehtelä, K-M. (toim.) (2007) Pääsy kielletty! Poiskäännättämisen politiikkaa ja sosiaaliturva. Stakes. Vaajakoski.
- Julkunen R. (1992) Hyvinvointivaltio käännekohtassa. Vastapaino. Tampere
- Julkunen, R. (2006) Kuka vastaa. Hyvinvointivaltion rajat ja julkinen vastuu. STAKES. Helsinki
- Kansallinen mielenterveys- ja päihdesuunnitelma (2009) Mieli 2009 -työryhmän ehdotukset mielenterveys- ja päihdetyön kehittämiseksi vuoteen 2015. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2009:3. Helsinki 2009.
- Kaukonen, O. (2000) Päihdepalvelut jakautuneessa hyvinvointivaltiossa. Stakes. Tutkimuksia 107. Gummerus Kirjapaino Oy. Saarijärvi.
- Kaukonen, O. (2002) Päihdepalvelupolitiikka ja hyvinvointivaltion muutos. Teoksessa huumeiden käyttäjä hyvinvointivaltiossa. Kaukonen Olavi & Hakkarainen Pekka toim. Gaudeamus. Helsinki.
- Kickert, W. J. M., Klijn, E-H. & Koppenjan, J. (1997a): Managing Complex Networks: Strategies for the public sector. Sage, London.
- Kickert, W. J. M., Klijn, H-E. & Koppenjan, J. F. M. (1997b). Managing networks in the public sector: findings and reflections. Teoksessa Kickert W. J. M., Klijn H-E. & Koppenjan J. F. M. (toim.) Managing complex networks: Strategies for the public sector. SAGE Publications. London, Thousand Oaks, New Delhi.

- Klijn E.-H. & Koppenjan J. F. M. (2006) Institutional Design. Changing Institutional Features of Networks. *Public Management Review* 8 (1), 141-160.
- Klijn E.-H., Koppenjan, J. & Termeer, K. (1995) Managing Networks in the Public Sector: A Theoretical Study of Management Strategies in Policy Networks. *Public Administration* 73, 437–454.
- Klijn, E.-H. & Teisman, G. (1997) Strategies and Games in Networks. Teoksessa Kickert, W. & Klijn, E.-H. & Koppenjan, J. (toim.) *Managing Complex Networks. Strategies for the Public Sector*. SAGE Publications.
- Koppenjan, J. & Klijn, H.-E. (2004) *Managing Uncertainties in Networks. A network Approach to Problem Solving and Decision Making*. Routledge. London, New York.
- Laitila, M. & Järvinen, T. (toim.) (2009) *Mielenterveys- ja päihdetyön strateginen suunnittelu kunnissa. Terveysten ja hyvinvoinnin laitos. Opas 6. Yliopistopaino Helsinki*.
- Laitila-Ukkola, M. (2005) *Päihdehuollon näköinen sosiaalityö? Suomalaisen päihdehuollon sosiaalityötarinoita. Lisensiaattitutkimus. Lapin yliopisto*.
- Le Grand, J. (2003) *Motivation, Agency, and Public Policy: Of Knights and Knaves, Pawns and Queens*. Oxford University Press. Oxford.
- Mandell, M. P. & Steelman, T. A. (2003) Understanding What Can Be Accomplished Through Interorganizational Innovations: The importance of typologies, context and management strategies. *Public Management Review* 5 (2), 197-224.
- March, J. G. & Olsen, J. P. (1995) *Democratic Governance*. The Free Press, New York.
- Mark, M. M., Henry G. T. & Julnes G. (2000) *Evaluation. An Integrated Framework for Understanding, Guiding and Improving Policies and Programs*. California.
- Mary, N. L. (2005) Transformational leadership in human service organisations. *Administration in Social Work* 29 (2), 105–118.
- Matikainen, T. (2007) Kunnallinen itsehallinto ja rahoitusperiaate. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 4/2007, 379–390.
- Mellin, N. & Vihmo, J. & Österberg, E. (2006) *Alkoholihaittojen yhteiskunnalliset kustannukset Suomessa vuonna 2003*. Stakes. Helsinki.
- Miettinen R., Toikka K., Tuunainen J., Lehenkari J. & Freeman S. (2006) *Sosiaalinen pääoma ja luottamus innovaatioverkostossa. Helsingin Yliopiston toiminnan teorian ja kehittävän työntutkimuksen yksikkö. Tutkimusraportteja 9. Yliopistopaino. Helsinki*.
- Mintzberg, H. (1996) Teoksessa Mintzberg, H. & Quinn, J.B. (3rd edition) *The Strategy Process. Concepts, Contexts, Cases*. International edition. Prentice Hall International.

- Mokka, R. & Neuvonen, A. (2007) Yksilön ääni. Hyvinvointivaltio yhteisöjen ajalla. Sitran raportteja 69. Helsinki.
- Murto, K. (2005) Prosessin johtaminen. Kohti prosessikeskeistä työyhteisön kehittämistä. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.
- Mäkelä, M., Nieminen, J. & Törmä, S. (2005): Hoito- ja palvelujärjestelmän kynnykset päihdeongelmaisten kannalta. Pikassos Oy, Sosiaalikehitys Oy. Luettu 22.5.2010. http://kotisivut.ainaratkaisu.fi/data/gfm/files/2/280_kynnysraportti310105.pdf
- Mäki-Luomala, K-P. (2005) Esipuhe. Teoksessa Euroopan unionin vaikutukset kuntien hyvinvointipalveluihin. Suomen Kuntaliitto. Helsinki 2005, 5.
- Niemi, P. & Kotiranta, T. (toim.) 2008. Sosiaalialan normatiivinen perusta. Gaudeamus Helsinki. University Press. Tampere
- Niiranen, V. (1995) Sosiaalitoimen moniulotteinen johtajuus. Sosiaaliturvan keskusliitto. Helsinki.
- Niiranen, V. (2008) Johtamisen diversiteetti – Kunnan sosiaalipalvelujen johtaminen muutoksessa. Teoksessa Arja Jämsén (toim.) Johda Sosiaalialaa. Puheenvuoroja ja näkökulmia. Itä-Suomen osaamiskeskus ISO. 11–15.
- Nyholm, I. (2008) Keskijohto kuntamuutoksen näkijänä ja kokijana. Seutuyhteistyö muutosprosessina kuntien keskijohdon näkökulmasta. Tampereen Yliopisto. Helsinki.
- Ollila, E. (2007) Terveyspalveluiden murros – globalisaatio ja hyvinvointipalveluiden markkinat. Teoksessa kunnat ja globalisaatio. Hortanainen, Eija & Salo, Raija (toim.) Kuntaliitto. Helsinki.
- Ollila, S. (2006) Osaamisen strategisen johtamisen hallinta sosiaali- ja terveysalan julkisissa ja yksityisissä palveluorganisaatioissa. Johtamisosaamisen ulottuvuudet työnohjauksellisena näkökulmana. Acta Wasaensia No 156. Sosiaali- ja terveyshallinto 1.
- Olsen, J. P. (2005) Maybe It Is Time to Rediscover Bureaucracy. *Journal of Public Administration Research and Theory* 15 (1), 1–24.
- Paasio, P. (2003) Vaikuttavuuden arvioinnin rakenne ja mahdollisuus sosiaalialalla. STAKES. Fin-Soc työpapereita 3/2003.
- Paloheimo, H. & Wiberg, M. (1997) Poliittikan perusteet. WSOY. Porvoo.
- Palola, E. (2005) Eurooppalainen hyvinvointipolitiikka ja avoin koordinaatiomenetelmä. Teoksessa Euroopan unionin vaikutukset kuntien hyvinvointipalveluihin. Suomen Kuntaliitto. Helsinki 2005, 26–39.
- Perlmutter, F. D. (2006) Ensuring social work administration. *Administration in Social Work* 30 (2), 3-10.

- Pfeffer, J. (1992) *Managing with power: Politics and influence in organizations*. Harvard Business School Press, Boston, MA.
- Pierre, J. (2000) *Debating Governance. Authority, Steering, and Democracy*. Oxford University Press.
- Preston, M.S. (2008) The Direct Effects of Field of Practice on Core Managerial Role Competencies: A Study Across Three Types of Public Sector Human Service Agencies. *Administration in Social Work* 32 (3), 63-83.
- Rank, M.G & Hutchison, W.S (2000) An Analysis of Leadership within the Social Work Profession. *Journal of Social Work Education* 36 (3), 487–502
- Rannisto, P-H. (2005) *Kunnan strateginen johtaminen. Tutkimus Seinäaapurikuntien strategiaprosessien ominaispiirteistä ja kuntajohtajista strategisina johtajina*. Tampere. Tampereen yliopistopaino Juvenes Print.
- Romppanen, P. (2005) *Katsaus kuntien päihdestrategioihin. Raportteja 2/2005*. Stakes. Helsinki.
- Rönkkö, P. (2003) *Kuntien toiminta ja sen organisointi. Teoksessa Anttiroiko, A-V. & Haveri, A. & Karhu, V., Ryytänen, A. & Siitonen, P. (toim.) Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet*. Tampere University Press. Tampere 2003, 11–23.
- Ryytänen, A. (2002) *Suomalainen pormestari. Kuntaosaston julkaisu 3. Sisäasiainministeriön monistamo*. Helsinki 2002
- Sanderson, I. (2000) Evaluation in Complex Policy System. *Evaluation* 6 (4), 433–454.
- Salminen, A. (2004) *Hallintotiede. Organisaation hallinnolliset perusteet*. Edita. Helsinki.
- Seikkula, J. & Arnkil, T. E. (2005) *Dialoginen verkostotyö*. Tampere: Tammer-Paino Oy.
- Sinkkonen-Tolppi, M. & Niiranen, V. (2006) *Osaaminen ja tuloksellisuus sosiaalipalveluiden johtamisessa. Voimavarojen johtaminen ja tuloksellisuhaasteet kuntien sosiaalitoimessa. OSAATKO – KARTUKE –hankkeen julkaisu 7. Minna Canth –instituutti. Kuopion yliopisto*. Helsinki.
- Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallinen kehittämisohjelma (2008) *KASTE 2008–2011. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisu*. Helsinki 2008.
- Sotarauta, M. (1999) *Suomen kaupunkipolitiikka etsii itseään. Näkemyksiä strategisista haasteista ja toimintamalleista*. Gummerus Kirjapaino Oy.
- Sotarauta, M. & Kosonen, K-J. & Viljamaa, K. (2007) *Aluekehittäminen generatiivisena johtajuutena - 2000-luvun aluekehittäjän työnkuvaa ja kompetensseja etsimässä Tampereen yliopisto, Alueellisen kehittämisen tutkimusyksikkö, Sente-julkaisu 23/2007*.

- Sotarauta, M. & Linnamaa, R. (1997) Kaupunkiseutujen elinkeinopolitiikka ja prosessien laatu: Tampere, Turku, Oulu, Seinäjoki, Vammala ja Parkano Benchmarking-vertailussa. Tampereen yliopisto. Aluetieteen ja ympäristöpolitiikan laitos sarja A 19. Tampere.
- Sotarauta M., Linnamaa R. & Suvinen N. (2003) Tulkitseva kehittäminen ja luovat kaupungit: Verkostot ja johtajuus Tampereen kehittämisessä. Tampereen yliopisto. Alueellisen kehittämisen tutkimusyksikkö. Tekniikan Akateemisten Liitto TEK ry, Sente-julkaisuja 16/2003. Tampere.
- Stoker, G. (1997) Regime Theory and Urban Politics. Teoksessa Judge, D., Stoker, J. & Wolman, H. (toim.) Theories of Urban Politics, 54-71. Sage Publications.
- Sørensen, E. & Torfing, J. (toim.) (2007) Theories of Democratic Network Governance. Palgrave macmillan.
- Surowiecki, J. (2004) Wisdom of Crowds. Why the Many Are Smarter Than the Few. Abacus. London.
- Taskumatti 2008. (2008) Tilastotietoa alkoholista ja huumeista. Stakes
- Temmes, M. & Kiviniemi, M. (1995) Muutoksen mahdollisuudet. Arviointeja ja näkemyksiä julkisen sektorin ja hallinnon kehittämisestä 1990-luvulla. Valtiovarainministeriö. Helsingin Yliopisto. Yleisen valtio-opin laitos. Helsinki.
- Toikka, M. (2002) Strategia-ajattelu ja strateginen johtaminen ammattikorkeakouluissa. Tapaustutkimus Kymenlaakson ammattikorkeakoulusta. Acta Universitatis Tamperensis 873. Tampereen yliopisto, Tampere.
- Tuomi, J & Sarajärvi, A. (2006) Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Kustannusosakeyhtiö Tammi. Helsinki.
- Varto, J. (2005) Laadullisen tutkimuksen metodologia. Elan Vital.
- Viitanen, E., Kokkinen, L., Konu, A., Simonen, O., Virtanen, J. V. & Lehto, J. (2007) Johtajana sosiaali- ja terveydenhuollossa. Kunnallisan alan kehittämissäätiö. Vammala.
- Virtanen, P. & Wennberg, M. (2007) Prosessijohtaminen julkishallinnossa. Edita. Helsinki.
- Vuorenmaa, M. & Wahlbeck, K. (2007) Mielenterveys- ja päihdetyö tarvitsee yhteistä osaamista. Dialogi 8/2007, 28.
- Wrong D.H. (1997) Power: Its Forms, Bases, and Uses. 2nd ed. Transaction Publishers. New Brunswick, NJ.

Muut lähteet

Kuntalaki 17.3.1995/365. 1§. <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1995/19950365>

Kröger, J. 2008. Itä-Uudenmaan päihdehuollon seudullinen kehittämisprojekti - Koordinering av verksamheten och utvecklandet av servicen inom missbrukarvården i Östra Nyland slutrapport. http://www.fskompetenscentret.fi/page57_sv.html Luettu 28.4.2010.

Päihdehuoltolaki 17.1.1986/41. Luettu 10.02.2010.

<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1986/19860041?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=p%C3%A4ihdehuoltolaki>.

Sipoo 2025 -strategia. Luettu 2.4.2010

http://www.sipoo.fi/easydata/customers/sipoo/files/arkiv/StrategiA_250507.PDF

Talousarvio 2010. Taloussuunnitelma 2010–2012. Sipoon kunta.

Tilasto- ja indikaattoripankki SOTKANet.

Luettu 2.4.2010 <http://uusi.sotkanet.fi/portal/page/portal/etusivu>

Valtioneuvoston selonteko kunta- ja palvelurakennemuutoksesta (2009) Valtiovarainministeriö.

Luettu 13.2.2010

http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/03_kunnat/VNK-selonteko_suomi%20kansi.pdf.

Liite 1. Miellekartta haastattelurunko

